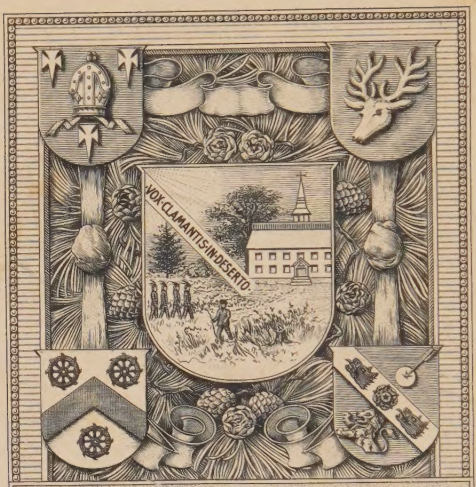


Dartmouth College
Library

From the Fund
established
In Memory Of
E. Phelps Johnson
Class of 1912

Discarded by
Dartmouth College Library

N. POLITIS

La Justice Internationale

LIBRAIRIE HACHETTE
79, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, PARIS

1924

Discarded by
Dartmouth College Library

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/lajusticeinterna0000npol

La Justice Internationale

N. POLITIS
Professeur honoraire
à la Faculté de droit de l'Université de Paris
Ancien ministre des Affaires étrangères de Grèce.

La Justice Internationale

LIBRAIRIE HACHETTE
79, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, PARIS
1924

Il a été tiré de cet ouvrage
Dix exemplaires sur pur fil
Lafuma, numérotés de 1 à 10.

NOV 2 7 1925
211294
341.6
P151,2

Tous droits de traduction, de reproduction
et d'adaptation réservés pour tous pays.
Copyright by Librairie Hachette, 1924.

AVANT-PROPOS

Ce livre est le produit d'un enseignement donné, en 1922 *et* 1923, *à l'Institut des hautes études internationales de Paris et à l'Académie de droit international de la Haye.*

Il est destiné, en même temps qu'aux spécialistes du droit des gens et de l'histoire diplomatique, à tous ceux que le progrès des institutions internationales ne saurait laisser indifférents. C'est pourquoi il est débarrassé de tout appareil scientifique encombrant et inutile. Il n'y a que les notes indispensables, complétées par les documents réunis dans les annexes.

Ce livre se propose de montrer la lente pénétration de l'idée de justice dans les rapports internationaux.

Pour beaucoup, ce sera une révélation. Car ce qui frappe le plus dans la vie des peuples, c'est le trop fréquent triomphe de la force sur le droit et de l'arbitraire sur la justice. On ne soupçonne pas, en général, que, derrière cette opaque apparence, le droit prend racine, grandit et pénètre dans tous les domaines, accompagné de sa naturelle et indispensable sanction : la justice. Ce mouvement obscur et pour ainsi dire souterrain n'a que de rares manifestations. Quand elles éclatent au plein jour, elles sont considérées par les sceptiques comme des accidents sans importance.

La réalité est tout autre. La justice internationale a un long passé. Depuis un grand nombre de siècles, elle suit la route déjà parcourue par la justice interne. Comme elle, elle a commencé par être un expédient. A son image, elle tend à devenir un système. Pour qu'elle le soit tout à fait, il lui faut encore franchir bien des étapes, vaincre bien des difficultés.

Actuellement, elle est à peu près à mi-chemin de ses origines et de son terme.

Longtemps primée par la diplomatie, qui cherche avant tout des arrangements sans trop se préoccuper des exigences du droit, elle est maintenant en lutte avec elle et elle a trouvé dans l'opinion publique, désormais éclairée par la Société des Nations, une alliée dont la force lui assurera finalement le succès.

Pas plus que la vie des individus, celle des peuples ne sera pas alors nécessairement à l'abri d'actions arbitraires ou criminelles, mais du moins elle sera, comme elle, sous un régime fondé sur la légalité.

Le but de ce livre sera atteint si le lecteur en retire l'impression qu'en dépit de toutes apparences contraires, il se prépare, pour l'humanité, un avenir meilleur dont l'avènement dépend de la bonne volonté de chacun.

N. P.

Paris, avril 1924.

LA
JUSTICE INTERNATIONALE

INTRODUCTION

Dans toute société humaine, l'organisation de la justice répond à un besoin primordial, c'est à savoir à la satisfaction des intérêts individuels et collectifs. Elle constitue l'indispensable condition du maintien et du progrès de la société. Car, en assurant le triomphe du droit, elle garantit la paix sociale. Sans elle, c'est le retour à l'anarchie et à la barbarie primitives. Aussi est-ce à la manière dont la justice est administrée dans un pays que l'on apprécie ordinairement son degré de civilisation. Là où la justice n'est pas organisée, il n'y a pas à proprement parler d'État.

Cela est tellement vrai qu'on a de la peine à s'imaginer un état social dépourvu de tout système de justice.

Cependant les hommes ont vécu longtemps sans avoir de tribunaux. Il leur a fallu une expérience plusieurs fois séculaire pour se convaincre de la nécessité d'en établir. Ils y sont parvenus progressivement, par une lente évolution au cours de laquelle ils ont consenti à renoncer à leurs libertés primitives au profit d'un

ordre social qui, en même temps que des lois, leur a donné des juges.

I

A l'origine des sociétés humaines, il y avait ce que Bacon a appelé la *justice sauvage*. Chacun cherchait à s'assurer, par les moyens en son pouvoir, la réparation des dommages subis. C'était le régime de la *justice privée*. Le recours à la force constituait l'unique moyen de faire respecter ce que chacun croyait être son droit.

Ce système se transforma et finit par disparaître à mesure qu'au-dessus des individus s'établit une autorité commune assez forte pour se faire obéir.

Il perdit d'abord sa rigueur primitive par la règlementation imposée à l'emploi de la force. Ce fut un grand progrès quand la coutume obligea l'offensé à respecter certaines formes dans l'exercice de son droit de vengeance [1].

Puis les hommes comprirent que le recours à la violence n'était pas toujours un suffisant moyen de protection, car le débiteur récalcitrant pouvait être plus fort que le créancier qui le voulait attaquer. Leur intérêt les porta à s'entendre soit pour arriver à un arrangement amiable, soit pour faire trancher leur différend par un arbitre librement choisi d'un commun accord.

En rendant les troubles et les désordres moins fréquents, ces habitudes servaient à merveille l'intérêt général. C'est pourquoi la collectivité s'ingénia à tenter la bonne volonté des adversaires en leur offrant des

1. Jobbé-Duval, *Études sur l'histoire de la procédure romaine*, tome I, p. 3.

facilités pour un plus large usage des pratiques pacifiques. Elle institua des magistrats chargés de guider les parties désireuses de s'entendre. Elle créa des juges prêts à fonctionner si les litigants, à la recherche d'un arbitre, faisaient appel à eux.

Quand ces habitudes devinrent d'un usage courant, la collectivité fit un nouveau pas dans la voie de l'organisation. Elle rendit les arrangements obligatoires. Elle imposa le recours à des juges publics. La liberté primitive des parties se trouva alors réduite à l'exécution privée des sentences ainsi rendues.

Ce dernier vestige de la justice privée finit lui aussi par disparaître. La société se chargea d'exécuter elle-même les sentences par ses propres agents.

Enfin la collectivité se réserva l'initiative des poursuites en matière pénale, lorsque le délit lésait l'intérêt public plus que l'intérêt privé [1].

Au terme de cette évolution, la justice cessa d'être une affaire privée pour devenir une fonction sociale et le plus important des services publics.

***

Il en fut ainsi chez tous les peuples, en Orient, chez les Hindous, les Hébreux, les Perses, les Grecs, comme en Occident, chez les Romains, les Celtes, les Germains, les Francs. A quelques nuances près, les étapes parcourues furent partout les mêmes.

Elles ne se présentent pas toutefois dans la réalité aussi tranchées qu'on vient de l'indiquer. Le progrès réalisé dans chaque période n'a pas immédiatement remplacé les habitudes antérieures. Pendant quelque

1. L. Crémieu, *La justice privée*, p. 57 et suiv.

temps, il a coexisté et s'est combiné, pour ainsi dire, avec elles.

Mais de l'une à l'autre étape, des siècles se sont écoulés. On peut s'en rendre compte par l'examen de l'exemple, le mieux connu, fourni par la législation romaine.

A Rome, l'évolution dura plus de sept cents ans.

Elle commença à l'époque de la loi des XII Tables, vers le milieu du Ve siècle avant notre ère. Dans le système alors en vigueur des *actions de la loi*, la composition remplace la vengeance, quand les parties le veulent, sans que l'offenseur, confiant dans sa force, en soit légalement débiteur, sans que l'offensé, qui préfère se venger, soit tenu de s'en contenter. La composition est fixée à l'amiable ou par l'intermédiaire d'un arbitre. Dans l'intérêt public, l'État fait de cet arbitrage facultatif une procédure légale : les parties s'adressent au magistrat pour demander la nomination d'un arbitre. Si le débiteur, condamné, refuse de payer sa dette, il s'expose à la colère du créancier qui conserve toute liberté pour se venger.

Le recours à des juges publics ne devient obligatoire qu'avec la *procédure formulaire* qui, ébauchée au milieu du IIe siècle, s'établit à la fin du Ier. Le créancier est alors, dans tous les cas, obligé de se contenter du paiement d'une rançon qu'il doit réclamer au moyen d'une procédure réglementée par l'État. Mais, la sentence rendue, il demeure libre de procéder directement à son exécution sur la personne ou les biens du débiteur.

Il faut attendre encore quatre siècles pour arriver au système à peu près complet de la justice publique. Il est consacré par la *procédure extraordinaire* qui, introduite lentement sous l'Empire, est fixée sous Dioclétien, à la fin du IIIe siècle de notre ère.

Le système a été appliqué d'abord en matière pénale. La coutume avait distingué de bonne heure, parmi les délits, ceux qui avaient trait à la religion ou à la société. S'y trouvant directement intéressée, la collectivité eut le désir naturel d'intervenir dans leur répression. Peu à peu elle s'en réserva exclusivement le droit. Puis elle intervint dans la poursuite de certains délits privés particulièrement infamants.

L'idée de la justice publique a été ensuite étendue aux procès civils. L'État s'est définitivement substitué à l'individu. Il imposa ses juges. Il se chargea seul de l'exécution des jugements.

Si l'on tient compte des progrès que les mœurs avaient déjà réalisés avant la loi des XII Tables, au sujet de la règlementation de l'emploi de la violence et des habitudes de composition volontaire, qui remontent sans doute à l'époque de Romulus et Remus, on constate que, dans la civilisation romaine, le passage de la primitive justice privée à la moderne justice publique n'a pas demandé moins de dix siècles.

***

L'organisation de la justice apparaît ainsi comme la conséquence de l'établissement d'un ordre social fort et solide; ses progrès sont calqués sur les siens. Elle ne subsiste que grâce à lui. Un lien d'étroite solidarité les unit, si bien que toute défaillance d'un côté a fatalement sa répercussion sur l'autre. Fonction de l'ordre social, la justice publique disparaît s'il vient à s'effondrer. On en trouve la preuve dans l'histoire du moyen âge.

L'affaiblissement de la monarchie et la dispersion de ses attributs ramènent au x^{e} siècle les individus aux coutumes primitives de la justice privée. Faute de

pouvoir s'adresser à une autorité supérieure, ils sont, par la force même des choses, amenés à ne plus compter que sur eux-mêmes. Les guerres privées reprennent de famille à famille. La violence redevient en usage. Elle est seulement réglementée. Mais bientôt du chaos sortent des groupements autonomes. Ils cherchent chacun à imposer son autorité à ses membres, moyennant aide et protection. Des juridictions s'organisent, juridictions seigneuriales, municipales, ecclésiastiques. Leur compétence est au début purement facultative. La partie lésée a, en principe, le choix entre elles et la guerre privée. Elle peut plaider à moins qu'elle n'aime mieux se battre. Mais les guerres privées sont un fléau pour les intéressés et pour la collectivité. Elles provoquent une réaction qui, au XIII^e^ siècle, marque une tendance très nette en faveur de la généralisation des procédures judiciaires. Le recours aux tribunaux s'impose. Et peu à peu, avec l'affermissement du pouvoir royal, la justice redevient un service public [1].

***

Arrivée au terme de son évolution, l'organisation de la justice forme, avec les lois et la force publique, l'une des trois bases fondamentales des sociétés politiques modernes. Chacun de ces éléments a une fonction propre. Combinés, ils concourent à une œuvre commune : au maintien de la paix sociale.

Inséparables aujourd'hui, ils n'ont pas toujours coexisté. Historiquement, c'est la loi, sous forme de coutume, qui a d'abord apparu. Puis des tribunaux ont été créés. En dernier lieu, l'autorité publique a été mise au service de la justice.

1. Esmein, *Précis de l'histoire du droit français*, p. 243.

Dans les sociétés primitives, la justice entre de bonne heure en lutte avec la force brutale. Elle l'écarte successivement dans la famille, dans la cité et finalement dans l'État, grâce au progrès des sentiments de fraternité qui, suivant une judicieuse observation, « se développent indéfiniment comme une onde circulaire [1] ».

On peut se demander si l'onde n'a pas déjà atteint les relations internationales. La lutte entre la justice et la force y est certainement engagée. La question qui se pose est de savoir si elle y aura la même issue que dans les sociétés internes, si la justice finira par l'emporter là comme ailleurs, et s'il y a des indices laissant dès maintenant espérer son succès futur.

***

Il est indéniable que partout où l'homme est en cause, les mêmes besoins se créent. Comme les rapports privés, les relations internationales réclament de l'ordre et de la stabilité. Plus elles se développent, plus cette nécessité devient impérieuse. Leur fréquence, leur multiplicité rendent les États économiquement solidaires et, dans une certaine mesure, interdépendants. Les troubles amenés par le recours à la force sont vivement sentis, non seulement par les nations en conflit, mais encore par les autres peuples. Le désir de paix se généralise. L'intérêt commun tend à la formation entre les États d'un groupement plus large qui a ses lois propres. C'est le premier élément d'une nouvelle communauté.

La société des nations a existé en fait bien avant d'avoir été reconnue en droit. Les jurisconsultes en parlaient au moins depuis trois siècles. Déjà au

1. G. Tarde, *Les transformations du droit*, p. 22.

XVII^e siècle, un auteur espagnol, François Suarez, en avait conçu la notion. Au siècle suivant, Ch. Wolff avait affirmé l'existence d'une grande communauté internationale ayant autorité sur ses membres et étant la source du droit des gens. Depuis lors, l'idée avait définitivement pénétré la doctrine. De l'existence d'un droit international, elle concluait à celle d'une société des nations, car s'il est vrai que là où il y a société il y a un droit, il est également certain que l'existence d'un certain nombre de règles juridiques régissant les rapports des peuples est l'indice de l'existence entre eux d'une société qui en est le sujet.

Toutefois, tant que la société des nations n'avait aucune organisation visible, elle ne pouvait qu'être ignorée.

En 1907, après la deuxième Conférence de La Haye, M. Léon Bourgeois disait, dans un éloquent discours, que les délégués des États y avaient entendu « bien lents encore, mais déjà réguliers et distincts, les premiers battements du cœur de l'humanité ». C'était une jolie métaphore pour indiquer que la société des nations n'avait alors qu'une existence embryonnaire.

Mais sa naissance était prévue et escomptée. Les Conférences de La Haye avaient préparé les voies à sa future activité. Elles avaient commencé à codifier les coutumes déjà établies au sujet de l'usage de la force et du règlement pacifique des conflits internationaux. Elles avaient même établi, sous le nom de Cour permanente d'arbitrage, les éléments d'une juridiction internationale.

On espérait que la naissance officielle de la société des nations se produirait, après un long accouchement, grâce aux travaux de la troisième Conférence de la Paix, qui devait se réunir à La Haye en 1914.

La guerre mondiale détourna naturellement l'attention de ce grand projet.

Mais à la fin des hostilités, sa réalisation a été brusquement décidée. Elle est venue se greffer, de manière inattendue, à la conclusion de la paix. La Société des Nations est née à la suite d'une sorte d'opération césarienne. Son acte de naissance a été inscrit en tête du traité de Versailles et des autres traités de paix. Et tout de suite, dans son organisation, il a été prévu l'établissement, à côté de l'Assemblée, du Conseil et du Secrétariat général, d'une Cour permanente de justice internationale. Créée dès la première année du fonctionnement de la Société, la nouvelle juridiction a été inaugurée, le 15 février 1922, au Palais de la Paix, à La Haye, par une cérémonie de calme et sereine dignité, comme il convient à la majesté de la plus haute institution judiciaire que les hommes aient jamais connue.

On peut donc parler aujourd'hui d'une justice internationale. Suivant la loi historique vérifiée dans tous les groupements humains, elle apparaît comme l'émanation d'un nouvel ordre social, établi entre les peuples, dont elle emprunte les défauts comme les qualités.

Comparée à la justice interne, la justice internationale est encore fort imparfaite, puisqu'elle demeure, en principe, facultative. Mais elle est déjà en progrès, car elle n'est plus la justice privée qu'elle a été au début.

II

Pendant très longtemps, les États n'ont connu, pour le règlement de leurs litiges, d'autre régime que celui de la force brutale.

Le premier progrès a consisté à en soumettre l'usage

à des lois propres à le rendre moins fréquent et moins dommageable. Ce fut le lent travail de la coutume qui, depuis le moyen âge, sous la double influence de la chevalerie et de l'Église, élabora les usages de la guerre. Au XIXe siècle, on entreprit la codification de ces règles coutumières. On conclut d'abord des conventions particulières sur des matières limitées. On arrêta ensuite, aux Conférences de La Haye de 1899 et de 1907, des règlements plus généraux sur la guerre sur terre et sur la guerre maritime. Les esprits chagrins, portés à dénigrer toute innovation, comme d'ailleurs les enthousiastes, trop impatients pour attendre, n'ont pas épargné leurs sarcasmes à ces Conférences qui, réunies pour fixer la paix, ont surtout réglementé la guerre. Pour les uns, c'était une manière de masquer l'échec des desseins pacifiques. Pour les autres, la preuve que la guerre demeure, quoi qu'on fasse, à la base des relations internationales.

Vaines et stériles critiques. Réglementant la guerre, quoiqu'issues d'un désir de paix, les Conférences de La Haye ont obéi aux leçons de l'histoire qui montre que, pour éliminer la guerre, on doit commencer par lui donner des lois. C'est le premier pas vers la justice, condition préalable et nécessaire de la paix. Malgré les apparences, loin de renoncer à leur idéal pacifique, les Conférences de La Haye sont entrées dans l'indispensable préliminaire de sa réalisation. Elles ont ainsi mérité le titre, qu'on leur a donné en les convoquant, de Conférences de la Paix.

***

Parallèlement un autre progrès a été réalisé. Pour les mêmes raisons que les hommes, dans leurs rapports

privés, les États ont parfois préféré à la violence la composition volontaire, soit par arrangement diplomatique, soit par recours à des arbitres.

L'arbitrage international a une histoire très ancienne, qui n'est pas bien connue. Il a progressé ou rétrogradé suivant que les circonstances ont été plus ou moins favorables à son développement. Il a été particulièrement apprécié après les périodes de longues et épuisantes guerres, quand on a eu mieux senti le besoin d'ordre et de légalité. Il a été recherché davantage par les peuples démocratiques, ayant souci de la liberté et du respect du droit, que par les nations autocratiques, habituées à préférer le régime de la force à celui de la loi.

Aussi bien, à partir de la fin du XVIII^e^ siècle, avec l'apparition de la grande démocratie américaine et la mise en honneur des principes de liberté propagés par la Révolution française, l'arbitrage international a pris un essor extraordinaire. Ses progrès ont marché de pair avec le triomphe des institutions libérales comme avec l'extension des effets et l'augmentation du coût des guerres.

La guerre est devenue une mauvaise opération. Elle entraîne des pertes et des dépenses tellement élevées que les plus grands avantages de la victoire arrivent difficilement à compenser. La trésorerie des États-Unis a publié, il y a quelques années, un document qui offre, en pareille matière, un puissant intérêt. C'est le bilan des dépenses publiques des États-Unis durant cent trente et une années, depuis 1789 jusqu'en 1920. On y constate que, sur un total de 66 milliards de dollars, environ 50 milliards ont été directement ou indirectement affectés à des dépenses de guerre. Rien que la guerre de Sécession a coûté aux finances américaines plus de 13 milliards de dollars. On ne saurait

assez méditer sur l'importance de ces chiffres. Ils sont de nature à refroidir les plus grandes ardeurs belliqueuses.

La guerre mondiale confirme ces appréciations. Elle a créé une gêne universelle, ruiné les vaincus et laissé la plupart des vainqueurs dans un état voisin de la misère.

La guerre est désormais une opération de très grand luxe. Si elle ne peut encore être bannie des habitudes des peuples, elle doit au moins être réservée aux conflits très graves dont quelque raison suprême empêcherait le règlement pacifique.

Dans ces conditions, il est naturel que l'arbitrage ait acquis un crédit croissant. Il est devenu d'un usage fréquent et il a exercé une influence indéniable sur le progrès de la légalité internationale. Il s'est ainsi formé un ensemble de règles coutumières touchant le choix des arbitres, la procédure, la force et la valeur des sentences.

***

Après avoir été solidement établies par l'usage, ces règles ont été officiellement consacrées par les États. Elles l'ont été de même manière que les habitudes de composition volontaire dans les rapports privés. Systématisant la pratique suivie, des conventions internationales ont été conclues offrant des facilités propres à tenter les bonnes volontés. La première Conférence de La Haye a élaboré, à côté de la codification des lois et coutumes de la guerre, un règlement pour la solution pacifique des conflits internationaux. Complété par la deuxième Conférence de La Haye, ce règlement a été adopté par tous les pays civilisés. Il est devenu une loi universelle. Il offre des moyens multiples de pacifi-

cation aux États désireux d'éviter la guerre. Il organise les bons offices et la médiation. Il développe le système des enquêtes internationales. Il arrête un plan détaillé de procédure arbitrale. Il fournit enfin, avec la Cour permanente d'arbitrage, le cadre où les parties, à la recherche de juges, peuvent, si elles le veulent, faire fonctionner un tribunal.

Les facilités que les États se donnent ainsi ne se rattachent à aucune organisation collective. Elles représentent la règlementation d'une liberté qui demeure intacte et dont l'usage, s'il s'inspire d'une notion abstraite de justice, ne dépend que du bon vouloir de chacun.

***

Avec l'établissement de la Cour permanente de justice internationale, un nouveau progrès se dessine.

La nouvelle Cour est, en effet, une véritable juridiction permanente, ce qui offre à la justice internationale des possibilités d'un développement ultérieur.

De plus, émanant de la Société des Nations, fonctionnant en son nom, la Cour se rattache à une organisation dont elle est un des principaux rouages. Le titre de son intervention ne réside pas uniquement dans l'appel des plaideurs, car sa justice se réclame d'une volonté supérieure, de celle de tous les membres de la Société des Nations. A la différence des sentences arbitrales qui, quelle que soit leur valeur juridique, ne sont au fond que l'arrangement recherché par les parties, les décisions de la Cour sont de véritables arrêts de justice exprimant la conscience juridique universelle.

Enfin si, en principe, la nouvelle Cour est simplement offerte et non imposée aux États, exceptionnellement

sa compétence est obligatoire. Il est des cas où un État peut en actionner un autre devant elle par citation directe, c'est-à-dire sans accord préalable avec son adversaire. Ces cas sont, à la vérité, relativement peu nombreux. Mais ce qui importe pour le progrès de la justice internationale, c'est moins l'étendue que le principe de l'obligation.

Pour toutes ces raisons, la Cour permanente de justice internationale constitue une grande innovation grosse de conséquences pour l'avenir.

C'est le premier essai d'une véritable organisation judiciaire dans les rapports internationaux.

C'est aussi la première apparition — encore timide, mais certaine — de la justice publique entre les peuples.

Dans leurs efforts vers la justice, les États s'approchent ainsi de l'étape qui, à Rome, a été caractérisée par la procédure formulaire. Ils en sont encore à la période de la composition volontaire organisée : ils conservent, en principe, le choix entre l'appel aux armes et le recours à la justice. Mais déjà, dans certains cas, en vertu du Pacte de la Société des Nations, l'usage de la force n'est plus permis, et, en vertu du statut de la nouvelle Cour ou des conventions particulières, le recours à la justice est obligatoire.

Entre cette évolution et celle dont l'histoire de la justice nationale offre le spectacle les analogies sont si frappantes qu'il est permis de penser que la première n'est pas encore parvenue à son terme final.

Sachant combien de siècles il a fallu aux hommes pour arriver à leur actuelle organisation de la justice, on doit faire crédit aux États pour atteindre un résultat semblable. Le chemin par eux déjà parcouru autorise l'espoir qu'à la longue ils y aboutiront.

Quand la Société des Nations aura rendu assez de

services pour mériter, avec plus de confiance, une plus forte organisation, il ne lui sera peut-être pas impossible d'imposer par degrés aux États l'obligation de soumettre à la justice tous leurs différends et d'arriver, plus tard, à se réserver le soin d'assurer elle-même l'exécution des sentences.

L'étude attentive des origines et des développements successifs de la justice internationale montre que ces perspectives d'avenir sont solidement basées sur la réalité des faits.

CHAPITRE PREMIER

LA JUSTICE FACULTATIVE

L'histoire de la justice internationale se divise en trois périodes : celle de la justice facultative; celle de la justice facultative réglementée; celle de la justice obligatoire. Suivant l'observation qui a été déjà faite, ces trois périodes ne sont pas dans la réalité absolument séparées. Elles se pénètrent réciproquement. Mais chacune d'elles se distingue des autres par le trait qui la caractérise.

La justice internationale a commencé par être essentiellement facultative, sous la forme de l'arbitrage, où tout dépend de la libre volonté des parties : le recours à la justice, le choix des arbitres, le règlement de la procédure, l'exécution de la sentence.

Mais à mesure que la pratique de l'arbitrage est devenue plus fréquente, il s'est établi, sur tous ces points, des usages dont l'ensemble a formé le droit arbitral.

L'étude de l'arbitrage comporte ainsi l'examen de deux points : celui de son développement historique, celui du droit qui le régit.

SECTION I

Le développement historique de l'arbitrage facultatif.

L'histoire de l'arbitrage international est fort ancienne. On en rencontre des applications dans la plus haute antiquité des civilisations asiatiques.

Mais le prototype de l'institution moderne doit être cherché dans les civilisations offrant des analogies avec la nôtre, c'est-à-dire dans les périodes où ont coexisté des communautés politiques de même culture, entretenant entre elles des rapports suivis, pratiquant des institutions libres et reconnaissant un certain droit international.

Ces conditions ne se sont trouvées réunies qu'une seule fois : dans la civilisation grecque. Aussi est-ce là seulement qu'on peut trouver les lointaines origines de l'arbitrage international.

§ 1. — La civilisation grecque.

Les cités ou États de l'ancienne Grèce appartenaient à la même culture. Ils avaient entre eux des rapports suivis. Ils étaient unis par une communauté de conceptions juridiques. Ils pratiquaient des institutions libres. Ils reconnaissaient un certain droit international. Ce droit avait sans doute une application restreinte. Il n'étendait pas son empire au delà du monde hellénique. Il n'embrassait pas les rapports entretenus avec des peuples d'une autre race, que les Grecs appelaient des barbares. Mais il n'y a là rien qui puisse

surprendre. Car aujourd'hui encore le droit international n'est que virtuellement universel. Il ne s'applique dans son ensemble qu'aux rapports des États dits civilisés.

Il y a donc, entre la civilisation grecque et la civilisation moderne, une étroite parenté qui explique l'emploi de l'arbitrage chez les Grecs anciens.

Il semble qu'ils l'aient pratiqué dès une époque antérieure au VIIIe siècle avant notre ère. Mais c'est surtout pour la période qui s'étend du VIIIe au Ier siècle que l'on possède, grâce à l'épigraphie, des renseignements assez précis [1].

Durant ces sept siècles, on relève plus de quatre-vingts cas d'arbitrage. Pour la plupart d'entre eux, on en connaît l'objet, les arbitres, la procédure et la décision.

On est frappé de voir l'extension prise alors par le domaine de l'arbitrage. Il portait parfois sur des questions d'un exceptionnel intérêt politique ou économique. Ce qu'on appelle aujourd'hui les intérêts vitaux des États n'en étaient pas, en principe, exclus.

L'arbitrage avait lieu en vertu d'accords librement conclus, à l'occasion d'un conflit déjà né. Dans chaque hypothèse, il intervenait un compromis spécial qui décidait le recours à l'arbitrage, indiquait l'objet du litige, désignait les arbitres et déterminait la procédure à suivre.

Il est à remarquer que l'arbitrage a été ainsi pratiqué durant la période où les cités grecques étaient à peu près au même niveau de force et d'indépendance. Il a changé de caractère dès que cet équilibre fut rompu.

Lorsque Athènes et Sparte surgirent, dans le monde grec, comme grandes puissances rivales, il y eut autour

1. A. Raeder, *L'arbitrage international ches les Hellènes*, publication de l'Institut Nobel, tome I, 1912.

de chacune d'elles des groupements de petits États alliés ou soumis. Il se produisit alors une double transformation : entre les deux groupes, l'usage de l'arbitrage a été plus rare; à l'intérieur de chacun d'eux, il n'a pas seulement continué à se développer, il a eu la tendance à devenir permanent et obligatoire.

Les Grecs n'ont pas connu de tribunal permanent d'arbitrage. Périclès avait vainement essayé, vers le milieu du v^e^ siècle, d'en fonder un comme organe de la ligue générale dont il avait conçu le projet.

Le Conseil des Amphictyonies ressemblait, à certains égards, à un tribunal permanent. Les Amphictyonies étaient des ligues limitées à base religieuse. Il y en a eu plusieurs. Chacune d'elles était dotée d'un Conseil qui avait compétence pour trancher certaines catégories de litiges ayant trait aux décisions de la ligue ou aux droits de sa divinité. Mais, à moins d'accord spécial des parties, il n'avait pas qualité pour intervenir dans d'autres conflits.

En somme, il n'est pas d'aspect de l'arbitrage moderne qui ne trouve son équivalent, sinon son origine, dans le droit grec. Les règles lentement élaborées chez les Grecs anciens demeurent à la base du développement moderne de l'institution.

§ 2. — La civilisation romaine.

La conquête romaine de la Grèce fit tomber l'arbitrage en désuétude. C'est que désormais il ne trouvait plus les conditions nécessaires à son fonctionnement.

La civilisation romaine n'a pour ainsi dire pas connu l'arbitrage international. Elle ne pouvait pas le connaître. Rome aspirait à la domination universelle. Il n'y avait pas à côté d'elle d'autres États d'égale force

et culture. Les rapports occasionnels entretenus par elle avec les pays étrangers n'étaient pas basés sur le droit. Se considérant comme arbitre du monde, elle acceptait d'être juge, non justiciable. On ne connaît pas de cas où elle ait consenti à faire trancher par un jugement de droit ses litiges avec d'autres peuples. Au contraire, nombreux sont ceux où elle a été appelée à statuer, comme arbitre, sur des conflits, entre pays relevant de quelque manière de son autorité. Justice avant tout politique, elle n'était pas toujours impartiale.

C'est à tort que l'on a parfois cherché à rattacher à l'histoire de l'arbitrage international deux institutions romaines : le collège des féciaux et les récupérateurs,

Les féciaux étaient des prêtres investis d'un rôle spécial dans la déclaration de guerre et la conclusion de la paix. Ils présidaient aux formalités sans l'accomplissement desquelles une guerre était tenue pour injuste. On en a conclu qu'ils étaient arbitres de la guerre et de la paix. Ils auraient été les conservateurs du droit des gens, chargés d'examiner le fond de l'affaire et de l'arranger à l'amiable, avec le pouvoir de ne permettre le recours à la force qu'au cas où il n'y avait plus aucun espoir de conciliation. En réalité, ils se bornaient à constater que l'adversaire de Rome ne s'était pas soumis à ses prétentions. La cérémonie qui suivait avait uniquement pour but de se ménager la sympathie des dieux. D'après la loi religieuse, la guerre était alors juste, c'est-à-dire légale, quelque inique qu'en fût l'objet. Il n'y a pas d'ailleurs d'exemple que Rome ait renoncé, sur l'avis des féciaux, à une guerre projetée.

Quant aux récupérateurs, c'étaient des magistrats chargés de rendre la justice à des Romains résidant à l'étranger et à des pérégrins établis à Rome. Dans

aucun cas, ils n'avaient compétence pour statuer sur des litiges entre États.

§ 3. — Le moyen age.

Après l'éclipse romaine, il faut arriver au moyen âge pour retrouver l'arbitrage international. Il redevient en usage à partir du XIIIe siècle. Son développement a été particulièrement important jusqu'au XVe siècle. Il a offert alors des caractères propres qui le distinguent de l'arbitrage moderne.

L'effondrement du pouvoir central avait fait réapparaître la justice et la guerre privées. Entre le droit public et le droit privé, il n'y avait plus de frontières précises. Substitué à la justice publique défaillante, l'arbitrage privé est imité dans les rapports entre princes et groupements autonomes. Souvent, en cas de conflit, on avait recours à un prince ami qui cherchait à concilier les parties tantôt comme arbitre, tantôt comme médiateur. L'arbitrage était alors employé plutôt pour arrêter les guerres que pour les prévenir. Il portait parfois sur des questions très graves, comme le sort de provinces entières.

Mais entre princes puissants, entre les grands États qui bientôt se constituent, l'arbitrage était assez rare. Suivant l'exemple de Rome, chaque prince d'importance préférait être arbitre que justiciable. Il avait la naturelle tendance à être le régulateur des rapports de ses vassaux. Quand son intervention n'était pas sollicitée, il cherchait à l'imposer. Il en était ainsi à tous les degrés de la hiérarchie féodale, jusqu'à son sommet où le Pape et l'Empereur s'efforçaient de s'ériger en juges entre les princes et les États, à titre de chefs suprêmes. Mais leur suzeraineté n'était pas

toujours reconnue. A mesure que les États ont grandi, ils se sont montrés récalcitrants à leur arbitrage. Ils s'en méfiaient. A leur intervention intéressée, ils préféraient celle de leurs pairs dont la puissance, égale à la leur, ne leur portait pas ombrage.

Les arbitrages paraissent avoir été particulièrement fréquents au XIIIe siècle entre princes et communes d'Italie. On a relevé entre 1225 et 1465, quarante-six sentences arbitrales [1]. Mais elles n'ont pas la pureté de l'arbitrage moderne. La plupart impliquent un lien de soumission des parties vis-à-vis de l'arbitre ou intéressent des princes ayant entre eux des rapports de famille ou d'alliance. D'autres se présentent plutôt comme des accommodements que comme des décisions de justice.

§ 4. — Les temps modernes.

Quoi qu'il en soit, il est certain qu'à partir du XVIe siècle, l'arbitrage international devient d'un usage de plus en plus rare. Jusqu'à la fin du XVIIIe siècle, ses applications sont exceptionnelles.

Il convient cependant de remarquer que, depuis la Renaissance, sous l'influence des idées de l'antiquité grecque, les États désireux de se soumettre à un arbitre impartial, craignant de ne pas le trouver parmi leurs pairs, conçoivent, pour la première fois, l'idée de s'adresser à des jurisconsultes ou à des commissions composées de personnes inspirant spécialement confiance.

La disparition progressive de l'arbitrage du XVIe au XVIIIe siècle des habitudes des États s'explique par une double raison. D'abord, les principaux États de

1. M. Novacovitch, *Les compromis et les arbitrages internationaux du XIIe au XVe siècle*, Paris, 1905.

l'époque sont des monarchies absolues qui, suivant l'observation déjà faite, répugnent à l'idée de se soumettre à un jugement humain. Ensuite, d'après les conceptions alors en vigueur, la justice est un droit régalien, un des principaux attributs de la souveraineté, la manifestation la plus pratique du pouvoir supérieur : dès lors, l'intervention entre États d'un arbitre est considérée comme une chose extraordinaire et choquante, car l'arbitre ferait figure de suzerain, ce qui heurte au suprême degré l'orgueil des États et en même temps le sentiment qu'ils ont de leur indépendance.

§ 5. — L'époque contemporaine.

Une ère nouvelle pour l'arbitrage international s'ouvre à la fin du XVIII^e^ siècle. Deux grandes causes y contribuent : la Révolution française; l'indépendance des États-Unis d'Amérique. L'une exerce une influence générale et indirecte; l'autre, une influence spéciale et immédiate.

La Révolution française constitue une réaction marquée contre l'absolutisme et le droit divin. Elle jette les bases des libertés modernes de l'homme et des nations. Elle propage les idées d'égalité et de fraternité. La justice cesse d'être tenue pour un droit régalien exercé par le détenteur du pouvoir suprême. Sa souveraineté se confond avec celle de la raison. Elle apparaît désormais comme l'ultime sanction de la liberté, puisqu'elle assure le triomphe de la légalité qui en est le fondement. Partout où le droit pénètre, la justice le suit. Il est dès lors logique et naturel qu'elle atteigne les rapports internationaux puisqu'ils doivent être basés sur le droit.

Mais ces tendances faciliteront plus qu'elles ne pro-

voqueront le développement de l'arbitrage. L'impulsion vient des États-Unis. Chez eux, l'arbitrage naît avec leur indépendance. Quand les treize colonies anglaises se constituent en Confédération, elles en inscrivent le principe dans leur charte constitutionnelle. Les membres de l'Union s'engagent à soumettre leurs litiges au jugement de commissaires désignés par les États intéressés ou par le Congrès.

Créée pour les affaires domestiques, la règle est aussitôt étendue aux affaires extérieures. Avec l'ancienne métropole, l'Angleterre, nombre de litiges demeurent pendants. Ce sont la fixation d'une partie de la frontière canadienne; le paiement de diverses créances réclamées par des sujets britanniques; l'irrégularité des prises maritimes faites par les flottes anglaises sur des Américains; la responsabilité des États-Unis, neutres dans la dernière guerre entre la France et la Grande-Bretagne. D'un commun accord, on décide de les régler par voie d'arbitrage. A cet effet, le 19 novembre 1794, il est signé un traité, resté célèbre sous le nom de son négociateur américain Jay. Il organise pour ces arbitrages un procédé qui, sans être absolument nouveau, apparaît, grâce aux perfectionnements reçus, comme une institution nouvelle d'une bienfaisante influence sur les destinées ultérieures de l'arbitrage. C'est le procédé de la commission mixte, composée de membres nommés en nombre égal par chacune des deux parties et départagés, en cas de désaccord, par un surarbitre.

Le traité Jay constitue trois commissions mixtes qui, de 1798 à 1804, règlent toutes les affaires litigieuses entre les États-Unis et la Grande-Bretagne.

L'importance du système est très grande. Composée des représentants de chacune des parties qui discutent librement avec ceux de l'autre le mérite des réclama-

tions respectives, la commission mixte n'offre pas seulement des facilités particulières au développement de l'arbitrage. Elle donne à la procédure un caractère de haut intérêt. L'arbitrage était jusque-là avant tout diplomatique. Désormais, grâce à la technicité et à la liberté des débats au sein de la commission mixte, il va devenir peu à peu judiciaire.

Dès lors, l'arbitrage se développe rapidement. L'expérience du traité Jay ayant réussi, les États-Unis et la Grande-Bretagne y recourent avec une fréquence croissante, non seulement entre eux, mais encore dans leurs rapports avec d'autres États.

Partout où le terrain, déjà préparé par l'effet des principes de 1789, s'offre à l'épreuve, l'initiative tantôt américaine, tantôt anglaise s'exerce avec profit.

Enfin, grâce à la réputation ainsi acquise, l'arbitrage pénètre dans les rapports des États tiers du même continent ou d'un continent à l'autre.

De proche en proche et d'expérience en expérience, il s'étend, son usage se répète, ses applications se multiplient. Par conviction ou simple imitation, les gouvernements s'habituent à y recourir, se familiarisent avec lui et finissent par l'adopter comme une institution de droit commun.

De la fin du XVIII^e^ au commencement du XX^e^ siècle, le courant arbitral augmente, s'élargit, gagne en vitesse et en ampleur. Ses propres vertus sont la première cause de son succès. Mais il s'y ajoute, avec une heureuse expérience, la pression de plus en plus forte que l'opinion publique exerce sur les gouvernements.

Car, à mesure que l'usage de l'arbitrage est répandu, il se crée un curieux mouvement d'opinion. Depuis le début du XIX^e^ siècle, il se fonde dans les principaux pays des sociétés de la paix qui préconisent l'emploi

de l'arbitrage comme moyen préventif contre la guerre. La même idée est propagée par d'innombrables brochures, ouvrages et périodiques. L'arbitrage a bientôt ses admirateurs, sa littérature, sa propagande.

Néanmoins, la pratique arbitrale demeure assez mal connue, car les documents qui la concernent, voire le texte même des sentences, ne sont pas toujours rendus publics. Dans ces conditions, il est difficile, non seulement de connaître la jurisprudence qui s'en dégage, mais même d'établir une statistique exacte des arbitrages modernes. A la fin du siècle dernier, les renseignements fournis par les ouvrages spéciaux étaient vagues et parfois fantaisistes. Depuis on a entrepris l'étude systématique et documentaire des arbitrages, et la vérité peut être serrée de plus près. En 1898, un savant américain a publié un grand ouvrage en six volumes, où il a rapporté et analysé, d'après les sources officielles, tous les arbitrages pratiqués jusqu'à cette époque par les États-Unis [1]. En 1905, il a commencé à paraître en France une collection d'un caractère plus général. Elle comprend les cas d'arbitrage, entre tous les pays du monde, depuis la fin du XVIII[e] siècle. Elle est destinée à suivre les progrès ultérieurs de l'institution, en en étudiant les applications au fur et à mesure qu'elles auront lieu. Chaque affaire arbitrale y est analysée dans son entier, depuis l'origine du conflit jusqu'à l'exécution de la sentence, et elle est accompagnée d'un examen doctrinal des questions de droit soulevées ou impliquées par elle [2]. D'autre part, dans

1. John Bassett Moore, *History and Digest of the international arbitrations to which the United States has been a party.* Washington, Government printing office, 1898.

2. A. de Lapradelle et N. Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, Paris, Pedone, t. I, 1905, t. II, 1924. Le tome I[er] couvre la période de 1798 à 1855; le tome II, celle de 1856 à 1872. Les tomes III et IV, en préparation, comprendront respectivement les arbitrages

les grands périodiques de droit international, dont le nombre a beaucoup augmenté dans les dernières années, les cas contemporains d'arbitrage les plus importants font souvent l'objet d'une étude détaillée.

On peut donc aujourd'hui établir des arbitrages modernes une statistique assez précise. Elle est d'une singulière éloquence.

Si l'on envisage la période qui va des premières applications du traité Jay en 1798 à la guerre mondiale de 1914, on peut la diviser en trois parties principales. La première s'arrête en 1872, à la célèbre affaire de l'*Alabama* qui, tant par l'importance du litige que par le fait de la réunion du premier tribunal international, marque une date capitale dans l'histoire de l'arbitrage. La seconde va jusqu'à la création, en 1899, de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye. La troisième comprend la fin de la période.

Dans ces 116 années, on enregistre un peu plus de 200 cas d'arbitrage, qui se répartissent ainsi entre les trois parties indiquées :

70 dans la première, pour 74 années;

86 dans la seconde, pour 27 années;

51 dans la troisième, pour 15 années

La moyenne décennale de l'arbitrage passe, de 9,46 qu'elle était dans la première partie, à 31,85 dans la seconde et à 34 dans la troisième.

Il y a également progression dans le nombre des États participant à l'arbitrage. Il était de 50 dans les premières 74 années. Il a été de 33 dans les 27 années suivantes et de 42 dans les dernières 15 années.

Il est enfin intéressant de marquer la part respective

de 1872 à 1892 et de 1893 à 1900. Les tomes V et VI se rapporteront aux premières années du XX^e^ siècle et les tomes VII et suivants aux arbitrages à venir.

des divers États dans le mouvement arbitral. Si on s'en tient aux grandes puissances, on constate que :

la Grande-Bretagne a été impliquée dans 71 affaires.
les États-Unis, dans . . . . . 69 —
la France, dans . . . . . 33 —
l'Italie, dans . . . . . 19 —

alors que les États allemands, puis l'Empire allemand, n'ont été intéressés que dans . . . . . 15 affaires.

dont plus de la moitié avaient pour objet des litiges domestiques entre États allemands;

de même, la Russie n'est intervenue que dans . . . . . 3 affaires.
l'Autriche, que dans. . . . . 2 —
le Japon, que dans. . . . . 2 —

Ces tableaux confirment ce qui a été dit précédemment au sujet du rapport existant entre l'arbitrage et les institutions libérales.

Une étude complète de l'arbitrage devrait porter sur chacune de ses applications. Elle serait déplacée dans la synthèse essayée ici. On doit se borner à l'examen des affaires les plus typiques, qui, par quelque particularité notable, occupent une place à part dans l'histoire de l'institution. Telles sont l'affaire de l'*Alabama*, celle des phoques de Behring et celle de la frontière des Andes, qui méritent d'être étudiées dans le présent chapitre; l'affaire des déserteurs de Casablanca et celle des pêcheries de l'Atlantique, qui, jugées toutes deux par la Cour permanente d'arbitrage, seront étudiées en même temps que cette juridiction.

§ 6. — Les principaux cas d'arbitrage.

1. — *L'affaire de l'Alabama.*

Une profonde divergence d'intérêts économiques et politiques avait mis aux prises vers le milieu du siècle dernier les États du Sud et ceux du Nord de l'Union américaine. Les premiers reprochaient aux seconds leurs tendances protectionnistes; ceux-ci accusaient ceux-là de pratiquer encore l'esclavage. En réalité, les États du Sud souffraient de se voir en décadence et supportaient mal la prépondérance politique et la prospérité économique des États du Nord.

Le conflit — depuis longtemps latent — éclata après l'élection à la présidence, en novembre 1860, d'Abraham Lincoln, partisan résolu de l'abolition de l'esclavage. La Caroline du Sud, suivie bientôt de six autres États, déclara la sécession. Les États révoltés formèrent une Confédération séparée qui élit président Jefferson Davis.

Les hostilités commencèrent aussitôt. La guerre civile, proclamée officiellement en avril 1861, devait durer quatre ans. Elle aboutit à l'écrasement des Sudistes, mais elle fut très coûteuse pour les États-Unis et laissa le pays entier dans un état de troubles politiques et moraux dont il fut très long à se remettre.

Dès le début de la guerre, les deux parties cherchèrent à se concilier les bonnes grâces des neutres et particulièrement de l'Angleterre; les Nordistes escomptaient ses sentiments antiesclavagistes; les Sudistes, ses intérêts libre-échangistes.

L'intérêt l'emporta sur les sentiments. L'Angleterre marqua tout de suite ses sympathies pour les Sudistes, en les reconnaissant, dès le 13 mai 1861, comme belligérants. La hâte qu'elle y mit parût excessive. Elle

encouragea les Sudistes dans leur lutte, mais elle blessa profondément les Nordistes.

Dans un pareil état d'esprit, les difficultés qui ne tardèrent pas à naître entre l'Angleterre et les États-Unis devaient prendre un caractère de haute gravité.

Les États du Sud, dont les ports furent immédiatement bloqués par la marine fédérale, ne pouvaient pas continuer longtemps la lutte s'ils n'arrivaient à se procurer du dehors des munitions et des navires. Ils les trouvèrent en Angleterre. Leurs agents y purent acheter des armes et des munitions et y faire construire et équiper des navires.

Des armes et des munitions furent exportées en masse sur des navires anglais qui les transportaient librement jusqu'aux portes des États-Unis, dans les ports britanniques, d'où des bateaux légers et rapides, réussissant à franchir les lignes du blocus, les faisaient parvenir dans les ports des États du Sud.

Pour les navires, c'était plus difficile, car la législation anglaise en prohibait déjà, en principe, la fourniture aux belligérants. L'act de 1819 autorisait les autorités anglaises à empêcher le départ des eaux anglaises de tout navire de guerre destiné à entrer au service d'un belligérant contre un autre belligérant avec qui la Grande-Bretagne restait en paix. Mais la procédure prescrite pour arriver à un tel résultat était d'ordre judiciaire, donc très lente; elle avait en outre un caractère d'extrême formalisme, puisqu'elle ne se contentait pas de simples soupçons; elle exigeait des preuves. Ses défauts permettaient de la tourner. Les agents sudistes ne s'en firent pas faute. Ils employèrent à cet effet successivement plusieurs procédés. Ce que la loi interdisait formellement, c'était le départ d'un navire de guerre, entièrement armé, prêt à combattre. Pour

échapper à l'interdiction, il n'y avait qu'à diviser l'opération.

Tout d'abord on fit construire un navire sous les apparences d'un bateau de commerce et sous le nom d'un Anglais et on le fit partir sans armes. Arrivé de l'autre côté de l'Atlantique, il s'arrêtait dans un port anglais pour y recevoir son armement, et se rendait ensuite dans un port des États du Sud pour obtenir sa commission de guerre.

Puis on imagina de construire le navire comme vaisseau de guerre, avec une fausse destination, de le faire sortir par ruse, de le conduire clandestinement dans un autre port anglais, où on lui passait rapidement son équipage, et après dans un port neutre tiers, où il recevait son armement et sa commission. Ce procédé fut appliqué au plus célèbre navire sudiste, à l'*Alabama*.

Le système fut encore perfectionné : le navire construit sous faux nom partait sans armes ni équipage. Il était aussitôt suivi d'autres navires chargés de tout le nécessaire qu'ils lui passaient dans un port tiers ou en pleine mer.

D'autres fraudes furent inventées en 1864 : achat d'un navire déjà en usage, par personne interposée, armement et transformation en mer ; ou transformation automatique en navires de guerre confédérés des navires de commerce anglais employés à forcer le blocus des ports du sud.

Ces manœuvres, étroitement surveillées par les agents des États-Unis en Angleterre, étaient signalées aux autorités britanniques avec l'invitation de prévenir le départ des navires suspects. Le plus souvent, ces démarches se heurtaient au formalisme de la loi de 1819 : les autorités anglaises ne trouvaient pas suffisantes les preuves fournies. Dans le cas spécial de l'*Alabama*, les

preuves étaient cependant tellement décisives que les jurisconsultes de la Couronne durent se déclarer satisfaits. Le gouvernement anglais donna l'ordre d'empêcher le départ du navire. Mais avant que l'ordre put être exécuté, le navire partait par ruse, se cachait dans un autre port anglais où il recevait son équipage, puis se rendait dans un port portugais où il achevait son armement.

Excédés par tant de négligence, les États-Unis menacent dès la fin de 1863 de recourir à la guerre et marquent leur ferme intention de tenir la Grande-Bretagne pour responsable. Le gouvernement britannique se montre alors plus prudent, mais ne se départit pas de la sympathie accordée dès le début aux Sudistes.

Non seulement nombre de navires réussissent à quitter les ports anglais pour aller prendre part à la guerre, mais ils trouvent asile dans les ports anglais pour s'y ravitailler et s'y réparer. Les autorités anglaises ne les arrêtent pas, sous prétexte qu'étant devenus navires de guerre, ils sont inviolables.

Bien que la carrière de ces navires n'ait pas été très longue, car au bout de quelques mois ou de deux ans au plus ils étaient saisis ou détruits par les croiseurs fédéraux, ils firent un grand mal au commerce des États-Unis.

Plus de 200 navires furent pris et la plupart brûlés faute de pouvoir être conduits dans les ports bloqués du Sud. L'*Alabama*, à lui seul, en avait pris 60.

Le taux des assurances fut élevé.

Plus de 700 navires américains, pour échapper au danger, durent être vendus et passer sous pavillon anglais.

En outre, la présence des corsaires sudistes nécessita d'énormes frais de poursuite et contribua à la prolongation de la lutte.

Dès la fin de la guerre, les États-Unis formulèrent des réclamations précises. Ils rendaient la Grande-Bretagne responsable des pertes subies qu'ils classaient en deux catégories : les pertes directes, occasionnées par la destruction de navires et de leurs cargaisons, et les pertes indirectes ou nationales, provenant de l'élévation du taux des assurances, de la dénationalisation de navires, des frais de poursuite des corsaires et de la prolongation de la guerre.

Ils indiquèrent de suite qu'ils étaient disposés à accepter tout mode d'arbitrage loyal.

Le gouvernement britannique commença par refuser tout arrangement. Il ne se reconnaissait nullement responsable. Il n'avait aucune obligation de faire plus que ne prescrivait son droit interne. Il ne pouvait pas accepter de soumettre à un État étranger la question de savoir si ses jurisconsultes avaient bien interprété la loi de 1819. C'eût été, disait-il, manquer d'égards pour la dignité et le caractère de la Couronne et du peuple britannique. Il restait seul gardien de son propre honneur.

Ainsi, le conflit s'aggravait et, posé sur ce terrain, il paraissait sans issue. Mais l'immensité du danger donna à réfléchir.

Le monde maritime anglais s'émut en pensant que, dans une guerre anglaise, la pratique suivie aurait pu se retourner contre ses intérêts, s'il était admis que l'adversaire éventuel pourrait se procurer chez les neutres des navires destinés à ruiner la flotte anglaise. Le souci de l'avenir paraissait imposer la nécessité de reconnaître le bien fondé de la thèse américaine sur les devoirs des neutres.

Cette pensée amena le gouvernement britannique à modifier progressivement son opinion. Les faits ayant

montré l'insuffisance de l'act de 1819, il résolut de le retoucher de manière à prévenir dans l'avenir des conflits analogues et avec l'espoir que les autres pays maritimes s'inspireraient de son exemple. La revision de l'act de 1819 fut confiée à une commission de jurisconsultes dont les conclusions furent consacrées par l'act de 1870, qui interdit en Angleterre la simple construction de navires destinés à des belligérants, donne aux autorités administratives le droit de faire arrêter les navires suspects, sur simple soupçon, et condamne le navire infracteur de la neutralité britannique à restituer les prises qu'il aurait amenées ensuite dans les ports anglais.

La préparation de cette réforme, par laquelle la Grande-Bretagne reconnaissait implicitement ses torts, redonna courage aux États-Unis qui renouvelèrent leurs efforts en vue d'un arrangement. Se montrant plus conciliant, le gouvernement britannique accepta le principe de l'arbitrage, mais en en limitant le domaine aux pertes directes. Un protocole est signé le 14 janvier 1869 constituant une commission mixte qui aurait à juger les réclamations relatives à l'*Alabama*, en même temps que d'autres réclamations privées.

Mais cet accord ne donna pas satisfaction à l'opinion américaine, pour qui il ne s'agissait pas — au fond — de la réparation d'un tort privé, mais d'une question nationale. Ce qu'elle réclamait avant tout, c'était la réparation de l'affront fait par la Grande-Bretagne aux États-Unis en reconnaissant les Confédérés comme belligérants, avant qu'ils eussent une marine. Le traité fut rejeté par le Sénat, parce que, au lieu de rétablir la paix, il laissait « planté au cœur de la nation le ressentiment d'une grande injustice » (13 avril 1869).

L'Angleterre se rendit compte qu'elle devait faire un

pas de plus dans la voie des concessions. En janvier 1871, elle prit l'initiative de nouvelles négociations. Le mois suivant se réunit à Washington une conférence anglo-américaine pour rechercher la manière de régler le différend. Ses travaux aboutirent le 8 mai 1871 à un accord définitif.

Sur la question générale, le gouvernement britannique consentait à exprimer des regrets. Quant aux réparations matérielles, on décidait de recourir à l'arbitrage. Cependant l'accord s'établissait sur un malentendu : les représentants américains avaient déclaré que leur gouvernement était disposé à abandonner les réclamations pour pertes indirectes ou nationales si l'on tombait d'accord pour régler à l'amiable les réclamations pour pertes directes; les délégués anglais avaient compris que le recours même à l'arbitrage contituait ce règlement amiable et que, dès lors, les réclamations pour pertes indirectes étaient définitivement exclues par le seul fait que l'arbitrage était décidé. On verra quelle fut l'importance de ce malentendu. Pour l'arbitrage, obéissant au courant d'opinion qui s'était créé pour la constitution d'un véritable tribunal, le traité décidait que le jugement serait rendu par une commission de cinq membres, dont deux nommés par les gouvernements respectifs, et les trois autres par les gouvernements du Brésil, d'Italie et de Suisse.

Les États-Unis estimèrent qu'il était indispensable d'indiquer d'après quelles règles le tribunal aurait à statuer. Tout en désirant que des règles fussent posées pour l'avenir, l'Angleterre ne voulait pas qu'elles eussent effet rétroactif, car c'était signer d'avance sa condamnation. Mais tel était son désir de se prémunir contre le danger de voir un jour se retourner contre elle les maximes qu'elle avait suivies au cours de la dernière

guerre qu'elle céda. Elle le fit moyennant une subtile distinction : elle déclara que bien que les règles indiquées ne fussent pas en vigueur au moment de la naissance des réclamations litigieuses, elle consentait néanmoins que les arbitres supposassent qu'elle avait entendu s'y conformer.

En apparence, c'était une concession. En réalité, c'était la reconnaissance de la valeur définitive de ces règles. Ce qui le prouve c'est que dans les rapports des parties, ces règles, étaient acceptées même pour l'avenir et qu'il était stipulé qu'elles seraient notifiées aux autres puissances maritimes avec invitation d'y accéder.

Ces règles ont été depuis lors connues sous le nom de *règles de Washington.*

Elles sont au nombre de trois :

1° Un gouvernement doit user de la diligence due pour empêcher le lancement, l'armement, l'équipement et le départ de tout navire soupçonné d'être destiné à croiser ou à entrer en guerre contre une puissance amie.

2° Un gouvernement neutre est tenu de ne pas permettre aux belligérants de se servir de ses ports ou eaux comme bases d'opérations, ni pour le renouvellement ou augmentation de leurs forces en approvisionnements militaires, en armes ou en hommes.

3° Un gouvernement neutre est tenu d'exercer la due diligence dans sa juridiction et vis-à-vis de toute personne pour empêcher toute violation des obligations et devoirs qui précèdent.

En réalité, les règles établies se ramènent aux deux premières, car la troisième fait double emploi avec elles. Il est en effet évident que du moment où un gouvernement assume une obligation, il doit prendre les mesures nécessaires pour l'accomplir.

Le traité fixait le détail de la procédure à suivre et

donnait au tribunal la faculté, en cas de condamnation de la Grande-Bretagne, ou bien de fixer une indemnité globale ou de renvoyer la fixation des indemnités, sur la base des décisions prises, à un conseil d'assesseurs.

Ratifié aussitôt, le traité de Washington fut promptement exécuté.

Les deux gouvernements nommèrent pour arbitres, l'Angleterre : sir Alex. Cockburn, lord chief justice; les États-Unis, leur ministre pendant la guerre à Londres, M. Ch. Francis Adams. L'Empereur du Brésil désigna le vicomte d'Itajuba, son ministre à Paris; le roi d'Italie, le comte Sclopis ,historien du droit, et le président de la Confédération suisse, M. J. Staempfli, plusieurs fois membre du Conseil fédéral et président de la Confédération.

Le tribunal se réunit à Genève le 15 décembre 1871. Il choisit pour son président le comte Sclopis. Les parties étaient chacune représentées par un agent, assisté de plusieurs avocats. Il tint en tout trente-deux séances, dont cinq à huis clos.

Dans les délais prescrits par le compromis, les parties présentèrent successivement leurs mémoires, contre-mémoires et plaidoyers écrits. Il n'y a pas eu de plaidoiries, sauf quelques explications orales fournies, à la demande du tribunal, par les agents et conseils des parties.

La production du mémoire américain donna lieu à un grave incident. Les États-Unis exposaient leurs réclamations non seulement du chef des pertes directes, mais encore du chef des pertes indirectes ou nationales et demandaient au tribunal de fixer une indemnité globale pour les unes et les autres.

Ce mémoire produisit en Angleterre « l'effet d'une bombe ».

On y était resté sous l'impression que les réclamations pour pertes indirectes avaient été abandonnées. On se rendait compte que si elles devaient être prises en considération par le tribunal, l'indemnité à laquelle l'Angleterre aurait pu être condamnée pouvait s'élever à des sommes énormes, à des milliards. Dans le document de la Trésorerie américaine dont il a été précédemment question, le coût total de la guerre de Sécession est évalué à près de 14 milliards de dollars (70 milliards de francs or).

L'émotion fut telle qu'on a pu un moment craindre que l'arbitrage allait échouer. Disraëli disait aux Communes (6 juin 1872) qu'on ne pouvait pas exiger par l'arbitrage un tribut plus grand que par la conquête.

Le gouvernement britannique déclara aussitôt aux États-Unis que la question ne rentrait pas dans la compétence du tribunal et qu'il ne consentirait pas qu'il l'examinât. On négocia, sans s'entendre.

Quand le délai arriva pour la présentation des contre-mémoires, il fut convenu que leur production ne préjugerait en rien la question.

La discussion continuait toujours sans résultat quand arriva le délai pour la remise des plaidoyers écrits. L'agent américain remit le sien. Celui de la Grande-Bretagne demanda un ajournement de huit mois. L'agent américain réclama quelques jours pour en référer à son gouvernement. Sur ces entrefaites, comme la réponse des États-Unis tardait à venir, le tribunal trouva une solution élégante de la difficulté.

Le 17 juin 1872, le comte Sclopis déclara solennellement que, sans entrer dans l'interprétation du compromis pour savoir s'il est ou non compétent, le tribunal, après une étude attentive de l'argumentation des États-Unis au sujet des réclamations pour pertes indirectes,

est arrivé à la conclusion « que, d'après les principes du droit international, ces réclamations ne constituent pas une *base suffisante pour fonder un jugement* de compensation ou un calcul d'indemnité entre nations, et que, d'après ces mêmes principes, lesdites réclamations devaient être entièrement exclues de la considération du tribunal dans son jugement, quand bien même il n'y eût pas eu de désaccord entre les deux gouvernements, relativement à la compétence du tribunal ».

L'agent des États-Unis fit savoir qu'il acceptait cette déclaration comme exprimant le jugement du tribunal sur la question soulevée. L'agent britannique retira sa demande d'ajournement et l'incident fut clos.

Deux questions très importantes étaient ainsi posées, l'une de procédure, l'autre de fond. Le précédent de Genève a facilité leur solution ultérieure.

La question de procédure est si un tribunal arbitral est juge de sa compétence. Comme celle-ci dépend des termes du compromis, la question revient à savoir si le tribunal a qualité pour interpréter le compromis. Le gouvernement britannique le niait en 1872. Cette thèse a paru en général insoutenable, car, si, chaque fois que l'une des parties soulève une difficulté d'interprétation, il fallait dessaisir le tribunal pour en référer aux parties, qui peuvent ne pas s'entendre, on offrirait ainsi à la partie qui regretterait d'avoir consenti à l'arbitrage le moyen d'y échapper après coup en opposant une exception d'incompétence. Cette considération a fait admettre, par le droit coutumier d'abord, par le droit conventionnel ensuite, que, comme toute juridiction, le tribunal arbitral est juge de sa compétence.

La question de fond est celle de savoir si les dommages indirects peuvent donner lieu à une indemnité. Elle est très délicate et comporte de nombreuses nuances. Mais,

en principe, la négative paraît être la bonne solution. La décision implicite de Genève a contribué à l'accréditer dans la doctrine et dans la pratique.

Il convient de noter que si en 1872 les États-Unis ont facilement accepté le point de vue indiqué par le tribunal, c'est qu'ils n'espéraient pas sérieusement obtenir une indemnité pour les pertes indirectes. Ce qui leur importait c'était d'avoir une solution, susceptible de servir de précédent pour l'avenir, afin que, s'ils devaient un jour assumer les mêmes responsabilités qui pesaient alors sur la Grande-Bretagne, ils pussent savoir à quoi exactement ils s'exposeraient. Désormais, la décision de Genève, pour implicite qu'elle fût, leur fournissait le précédent désiré contre une éventuelle demande d'indemnité pour pertes indirectes.

Quand les productions des parties furent terminées, le tribunal s'occupa de l'examen des questions qui lui étaient posées : questions générales; questions de fait se rapportant séparément à chaque navire incriminé; évaluation des dommages.

Sur chacune d'elles — suivant le procédé anglo-saxon — les arbitres lisaient à tour de rôle leurs opinions, dont ils distribuaient ensuite des exemplaires à leurs collègues, comme aux agents et conseils des parties.

Ces éléments servirent à l'élaboration de la sentence, qui, rédigée en français et traduite en anglais, fut lue, en séance publique, le 14 septembre 1872. Après quoi, les arbitres y apposèrent leur signature, à l'exception de l'arbitre anglais qui refusa de la signer et présenta un long mémoire exposant les raisons de son dissentiment. Dans ce mémoire, tout en critiquant les trois règles de Washington et les décisions du tribunal, sir A. Cockburn engageait son pays à se soumettre à la sentence et à l'exécuter loyalement.

La sentence, fortement motivée, indiquait ce qu'il fallait entendre par diligence. Elle réfutait la thèse anglaise au sujet de la prétendue inviolabilité des navires qui après avoir été mis en usage en violation des lois de la neutralité avaient reçu commission de vaisseaux de guerre. Elle précisait la portée de la deuxième règle concernant l'interdiction de se servir des ports et eaux neutres comme d'une base d'opération. Examinant ensuite la conduite de l'Angleterre au sujet des navires inculpés, elle admit sa responsabilité dans certains cas et l'écarta dans d'autres. Ces décisions furent prises tantôt à l'unanimité, tantôt à la majorité de quatre ou même de trois voix. Dans le cas spécial de l'*Alabama*, le tribunal fut, à l'unanimité, d'avis que la Grande-Bretagne avait manqué par omission aux devoirs prescrits par la première et la troisième règle de Washington.

La responsabilité de la Grande-Bretagne ainsi établie, le tribunal la condamna à payer aux États-Unis la somme globale de 15 500 000 dollars (77 500 000 fr. or).

Aux termes du compromis (art. 7), cette somme devait être payée dans l'année. L'Angleterre s'en acquitta très exactement dans les délais.

Si l'on y ajoute les frais de l'arbitrage, qui ont atteint environ 2 500 000 francs, l'affaire de l'*Alabama* a coûté à l'Angleterre 80 millions de francs. C'est une somme importante, mais elle n'est pas à comparer avec le coût éventuel de la guerre qu'elle a failli avoir.

Il serait exagéré de dire que l'arbitrage a ici prévenu la guerre. Mais on peut affirmer qu'il y a contribué. Le conflit surgi entre la Grande-Bretagne et les États-Unis était sérieux. Il devint grave par suite de l'excitation de part et d'autre du sentiment national. Il suffit de se rappeler que lord Russell invoquait, en 1865, des raisons

d'honneur et de dignité pour repousser les offres d'arbitrage des États-Unis, et qu'en 1869 on parlait au Sénat américain du ressentiment national d'une grande injustice.

En réalité, ce qui assura le règlement pacifique du litige, ce fut moins le désir de réparer une injustice que le sentiment chez les Anglais qu'ils y avaient politiquement intérêt. Le procédé de l'arbitrage leur a fourni le moyen d'arriver aux concessions nécessaires sans s'humilier.

Dès que l'accord s'établit à Washington en mai 1871, la paix était sauvegardée. La détente s'ensuivit. Le jugement attendu n'avait plus qu'une importance d'autant plus secondaire qu'en acceptant d'être jugée d'après les règles posées dans le compromis, la Grande-Bretagne avait rendu sa condamnation presque inévitable. On doit en conclure qu'au point de vue du maintien de la paix, le compromis a plus de valeur que la sentence.

Mais s'il convient de ne pas exagérer la vertu pacificatrice de cet arbitrage, on ne saurait assez insister sur la place capitale qu'il mérite dans l'histoire de l'institution : les formes employées et l'importance des questions engagées en font un arbitrage type.

Au point de vue des formes, c'était la première fois que l'on organisait un véritable tribunal avec majorité de juges tiers et qu'on suivait une procédure nettement judiciaire. Sur l'un et l'autre point, ce n'était pas encore la perfection, car, d'une part, le choix des juges, fait d'ailleurs après le compromis, n'était pas à l'abri de toute critique, et, d'autre part, les productions des parties étaient simultanées au lieu d'être, comme dans la procédure ordinaire, successives, ce qui permet une discussion plus claire et plus serrée de l'affaire. Mais c'était

déjà un très grand progrès sur les errements jusque-là suivis.

Au point de vue du fond, jamais questions aussi complexes n'avaient été soumises à des arbitres. Bien que le compromis eût beaucoup facilité la tâche du tribunal en le dispensant, par l'indication des trois règles de Washington, de rechercher le droit en vigueur, il restait à interpréter ces règles, à les appliquer à des espèces compliquées, à les compléter par des décisions sur des points controversés comme ceux des rapports du droit interne avec le droit international, des intérêts moratoires, de l'évaluation des dommages.

Enfin, cet arbitrage mérite sa célébrité à cause de la fixation, par la combinaison du compromis et de la sentence, des règles régissant l'importante question des devoirs des pays neutres dans la guerre maritime.

A la vérité le succès sur ce point n'a pas été tel qu'avaient pu l'espérer les négociateurs du traité de Washington. Les trois règles n'étaient pas seulement destinées à former désormais le droit conventionnel entre les États-Unis et la Grande-Bretagne. Elles devaient acquérir une valeur universelle, grâce à l'adhésion que les parties s'étaient promis de solliciter des pays tiers. Mais cette adhésion n'a jamais été demandée. La raison en est que l'interprétation donnée par le tribunal de Genève aux trois règles les a rendues suspectes aux yeux des principaux intéressés. On a critiqué spécialement la définition consacrée dans la sentence des expressions *due diligence* : le tribunal de Genève a décidé que le degré de la diligence qu'un gouvernement doit apporter à l'accomplissement de ses devoirs internationaux est en raison directe des risques auxquels pourrait être exposé celui qui en souffrirait.

Faute de pouvoir s'entendre sur le vrai sens qu'il

convenait d'assigner aux trois règles, les gouvernements américain et britannique n'ont pu les communiquer aux tiers.

Mais si le résultat désiré n'a pas été atteint par la procédure prévue, il a été obtenu grâce aux discussions auxquelles le traité de Washington et la sentence de Genève ont donné lieu.

L'Institut de droit international les a soumis en 1875 a un examen approfondi, à la suite duquel il est arrivé à la conclusion que les règles de Washington n'étaient qu'une codification du droit coutumier antérieur, mais que leur rédaction était défectueuse. Il en a proposé une rédaction plus claire et d'une portée plus générale.

Ce travail a contribué à faire mettre hors de doute le caractère obligatoire pour tous des règles de Washington. Aussi bien quand en 1898 les États-Unis furent en guerre avec l'Espagne, la Grande-Bretagne s'en considéra comme tenue et, dans sa déclaration de neutralité, elle les commenta minutieusement à l'usage de ses autorités. Les idées directrices des trois règles furent également indiquées dans d'autres déclarations de neutralité, par exemple dans celle de la France.

Enfin l'opinion de l'Institut de droit international sur l'utilité d'arrêter une meilleure rédaction des règles de Washington a été suivie par la deuxième Conférence de la Paix. La convention concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime consacre, dans ses articles 5, 8 et 25, les règles de Washington, en des termes qui, par leur clarté, mettent fin à toute discussion. Elle écarte la fameuse expression *due diligence* et se contente de dire que le gouvernement neutre est tenu d'exercer la surveillance que comportent les moyens dont il dispose pour empêcher toute violation de ses devoirs internationaux.

2. — *L'affaire des phoques de Behring.*

L'objet du litige avait trait à l'exercice du droit de pêche dans la haute mer.

La partie septentrionale de l'océan Pacifique offrait jadis une particulière richesse par l'abondance de phoques à fourrure. Ces animaux étaient très nombreux dans la partie de l'océan appelée la mer de Behring qui est comprise entre l'extrémité des continents asiatique et américain et les îles Aléoutiennes. Ils fondent leurs familles sur les côtes et les îles et naviguent une partie de l'année dans les eaux avoisinantes pour y chercher leur nourriture, qui consiste essentiellement en poissons. Leur principal centre est dans les îles Pribyloff, qui dépendent de la presqu'île d'Alaska. Leur utilisation commerciale consiste dans l'emploi de leurs fourrure, dont le commerce sur le marché de Londres a dépassé à un moment donné 30 millions de francs par an.

Jusqu'au milieu du XIX^e^ siècle, cette partie de l'océan, avec les îles et les côtes, relevait exclusivement de l'Empire russe, qui avait fait de la chasse des phoques à fourrure un monopole d'État exploité par une compagnie concessionnaire. Le gouvernement russe avait la prétention de considérer la mer de Behring comme une mer fermée, réservée à l'usage exclusif de ses nationaux. Un ukase impérial du 16 septembre 1821 porta interdiction pour les étrangers de se livrer à la pêche ou à la chasse dans une zone de 100 milles marins des côtes et autour des îles.

Cette prétention était contraire à la grande règle de la liberté des mers. Les États-Unis et la Grande-Bretagne, intéressés, par la proximité de leurs posses-

sions, au respect de cette liberté dans la mer de Behring, formulèrent de vives protestations, à la suite desquelles la Russie dut renoncer à ses prétentions. En 1824, avec les États-Unis, en 1825, avec la Grande-Bretagne, elle conclut des conventions par lesquelles elle reconnut que les Américains et les Anglais avaient, dans cette mer, sous le rapport de la pêche et la chasse, les mêmes droits que les Russes.

En 1867, la Russie cédait aux États-Unis, moyennant le versement de 7 200 000 dollars, l'Alaska avec ses dépendances insulaires. Les îles Pribyloff passaient ainsi sous la souveraineté américaine. C'est à partir de ce moment que la chasse des phoques à fourrure commença à prendre un grand développement. Elle devint vite une source d'importants bénéfices pour les États-Unis. Une compagnie fermière américaine s'établit aux îles Pribyloff. La redevance annuelle payée par elle était assez importante pour qu'en vingt ans le prix d'achat de l'Alaska fut entièrement amorti.

La prospérité de ce commerce attira, à partir de 1883, des étrangers, notamment des Canadiens. Leur intervention a été vue d'un mauvais œil. Elle ne constituait pas seulement une fâcheuse concurrence; elle offrait un réel danger pour la conservation de la richesse exploitée, car, tandis que les Américains étaient soumis aux règles édictées par leur pays pour l'exercice de la chasse dans des conditions raisonnables, les Canadiens n'obéissaient à aucune loi propre à réprimer leur esprit de lucre.

Influencé par ces considérations, le gouvernement américain fut amené à reprendre pour son compte les prétentions, jadis condamnées, de la Russie. Il voulut réserver à ses nationaux l'usage exclusif de la chasse des phoques, sous prétexte que la mer de Behring était une mer fermée. Les traités de 1824-1825 avaient, sans

doute, établi la liberté de chasse pour tous dans le nord du Pacifique, mais ils ne nommaient pas spécialement, disait-il, la mer de Behring. D'ailleurs, ajoutait-il, même appliquée à cette mer, la liberté pour tous ne donnait pas aux étrangers le droit de capturer des phoques, parce que ces animaux, ayant leur centre, et pour ainsi dire leur domicile, aux îles Pribyloff, en étaient l'accessoire et, comme elles, propriété américaine. Ils conservaient ce caractère de dépendance vis-à-vis des États-Unis au cours de leurs périgrinations dans la haute mer.

Malgré les protestations de la Grande-Bretagne, les États-Unis n'en persistèrent pas moins dans leur prétention. Comme les Canadiens passèrent outre à leurs interdictions, les autorités américaines se mirent à saisir leurs navires de pêche et à faire condamner leurs capitaines et équipages à l'amende et à l'emprisonnement. Ces poursuites, commencées en 1886, furent continuées en 1887, puis en 1889.

Ne pouvant pas arriver à un arrangement amiable, le gouvernement britannique proposa et le gouvernement américain accepta de soumettre l'affaire à l'arbitrage, et, en attendant la sentence, de suspendre provisoirement de part et d'autre l'exercice de la chasse des phoques.

L'accord compromissoire fut signé le 29 février 1892. Il décidait la réunion à Paris d'un tribunal de sept membres dont deux nommés par chacune des parties et les trois autres par la France, l'Italie et la Suède-Norvège. Il indiquait la procédure à suivre sur le modèle de celle adoptée lors de l'affaire de l'*Alabama*. Il précisait enfin la mission du tribunal, dans des termes qui constituent la grande originalité de cet arbitrage.

La principale question à résoudre était celle du bien

fondé de la prétention des États-Unis de se réserver l'usage exclusif de la chasse des phoques. Le compromis ne se contentait pas, comme il aurait pu le faire, de la définir de façon générale. Il l'analysait de la manière dont elle s'était présentée dans la discussion diplomatique entre les deux gouvernements; il invitait le tribunal à répondre à cinq questions bien délimitées : quels avaient été les droits exercés par la Russie avant 1867? dans quelle mesure la Grande-Bretagne les avait-elle reconnus? la mer de Behring était-elle comprise dans les termes des traités de 1824-1825? les États-Unis avaient-ils succédé à tous les droits de la Russie? Avaient-ils un droit de propriété ou de protection sur les phoques au delà de la limite ordinaire des trois milles de leurs côtes?

Mais en outre de cette question principale, qui regardait le passé et le présent, il était un point accessoire ayant trait à l'avenir. Si, comme le soutenait la Grande-Bretagne, la chasse des phoques était libre pour tous, suivant quelles règles devrait-elle être exercée pour éviter les conflits entre chasseurs de nationalités différentes et pour prévenir, dans l'exercice du droit de chasse, des abus susceptibles de compromettre la conservation du gibier? Les deux gouvernements auraient pu s'entendre à cet égard une fois la sentence rendue. Ils ont préféré charger le tribunal d'arrêter lui-même les règlements éventuels à appliquer.

Enfin, dans l'hypothèse où la prétention des États-Unis serait écartée, une autre question subsidiaire se présenterait : celle du principe de l'indemnité due aux navires canadiens saisis par les autorités américaines, s'ils avaient été réellement arrêtés en pleine mer.

Le tribunal se réunit à Paris le 23 mars 1893. Il était composé de deux membres américains, M. John

Harlan, juge à la Cour suprême des États-Unis, et M. John Morgan, sénateur des États-Unis; de deux membres anglais, lord Hannen et sir J. Thompson, ministre de la justice du Canada; et de trois membres tiers, un Français, le baron de Courcel, sénateur et ambassadeur de France, un Italien, le marquis Visconti-Venosta, sénateur, ancien ministre des affaires étrangères d'Italie, et un Norvégien, M. Gram, jurisconsulte de grande réputation. Le baron de Courcel fut désigné par ses collègues pour exercer les fonctions de président. Chaque partie était représentée auprès du tribunal par un agent, assisté de plusieurs avocats, qui étaient quatre du côté américain et sept du côté anglais.

Suivant la procédure prescrite, il y a eu, dans les délais prévus, la production simultanée des mémoires, puis des contre-mémoires et enfin des conclusions écrites. Les documents américains étaient d'une rare richesse. Ils représentent plusieurs milliers de pages et forment seize volumes.

Il y a eu aussi des plaidoiries d'une longueur excessive, surtout de la part des avocats américains, qui défendirent la thèse de leur gouvernement avec une remarquable abondance d'arguments. Ils reléguèrent au second plan le côté historique de la question, à savoir la théorie que la mer de Behring formait une mer fermée et n'était pas visée par les termes des traités de 1824-1825. En revanche, ils insistèrent beaucoup sur le droit de protection et de propriété des États-Unis sur les phoques à fourrure. Ils cherchèrent à apitoyer le tribunal sur le sort de ces pauvres animaux qui, chassés de façon déréglée et barbare, étaient voués à l'extermination. Leur chasse par tout le monde et par tous les moyens était, disaient-ils, un acte contraire aux bonnes mœurs, un véritable crime, car elle atteignait

sans acception d'âge, de sexe ni de saison, un nombre d'animaux bien supérieur à celui qui était utilisé; en tuant en pleine mer les mères nourricières on condamnait à une mort certaine et inutile les jeunes phoques déposés sur les plages, attendant vainement leur nourriture. Comme riverains de la mer de Behring et propriétaires des îles Pribyloff, les États-Unis avaient donc le droit et le devoir de réprimer de pareils abus, d'autant mieux qu'en protégeant les phoques dans un intérêt général, ils défendaient leur propriété, car ces animaux étaient leur chose. Ils sont domiciliés sur les territoires américains; s'ils voyagent, ils sont partout reconnaissables et ont toujours l'esprit de retour. Comme les pigeons et les abeilles, ce sont des animaux domestiques et à ce titre ils appartiennent aux États-Unis qui peuvent, même dans la haute-mer, les revendiquer comme leur bien contre toute appropriation étrangère.

La thèse anglaise était présentée beaucoup plus simplement. La Russie avait émis jadis la même prétention qu'avancent aujourd'hui les États-Unis; elle a dû, en 1824-1825, l'abandonner; elle n'a pas pu en 1867 transmettre aux États-Unis plus de droits qu'elle n'avait. Mais alors même que la Russie n'aurait pas abandonné ses prétentions, elles seraient, reprises par les États-Unis, tout aussi dépourvues de valeur juridique; elles seraient contraires au grand principe de la liberté des mers, et, appuyées sur l'appropriation des animaux domestiques, contraires au simple bon sens. Car les phoques sont des animaux sauvages; ils se nourrissent, en mer, de poissons, et, s'ils ont l'habitude de revenir dans les îles Pribyloff, le fait est sans importance juridique, étant donné qu'il est dû à la nature et non à l'industrie humaine.

Le 15 août 1893, le tribunal rendit sa sentence. Elle

donnait raison à la Grande-Bretagne en fournissant, sans en indiquer les motifs, les réponses suivantes aux cinq points posés : la Russie n'avait aucun droit exclusif; la Grande-Bretagne ne le lui a ni reconnu, ni concédé; la mer de Behring est comprise dans l'expression océan Pacifique des traités de 1824-1825; tous les droits de la Russie ont passé en 1867 aux États-Unis; les États-Unis n'ont aucun droit de protection ni de propriété sur les phoques des îles américaines, lorsqu'ils se trouvent en mer, hors de la zone ordinaire des trois milles des côtes.

Cette décision était rendue à la majorité de cinq voix contre deux, celles des arbitres américains, qui gardèrent leur opinion.

La question principale tranchée en faveur de la Grande-Bretagne, il y avait lieu de régler la question accessoire du régime futur de la chasse.

Les arbitres avaient à fixer, sur la base des indications qui devaient leur être fournies par le rapport d'une commission technique anglo-américaine, les mesures à prendre à l'avenir pour la protection et la conservation des phoques. Les commissaires ne purent s'entendre sur un rapport commun. Ils soumirent des conclusions séparées; les commissaires américains voulaient interdire la chasse en haute mer; les commissaires anglais estimaient qu'une simple réglementation suffisait. Ils proposaient d'obliger les navires se livrant à la chasse à être munis d'une licence spéciale, de déterminer la saison de la chasse, de prohiber l'usage de certains engins, de fixer une zone de protection de 20 milles autour des îles Pribyloff, où la chasse serait interdite, et de limiter à 50 000 têtes par an le maximum des animaux à capturer.

En s'inspirant de ces propositions et en s'en tenant

à un juste milieu, le tribunal a arrêté un règlement qui est annexé à la sentence. Il établissait une zone de protection autour des îles jusqu'à 60 milles. Il limitait la saison de chasse à trois mois, de mai à juillet. Il imposait le système de la licence et interdisait l'emploi de certains engins (filets, armes à feu, explosifs). Ce règlement devait rester en vigueur jusqu'à ce qu'il fût modifié ou aboli par l'accord des parties, qui devaient tous les cinq ans le soumettre à un examen de révision.

Restait la question subsidiaire de l'indemnité. Saisi d'un questionnaire de l'agent britannique, le tribunal constata, et l'agent américain approuva, que la capture des navires canadiens avait eu lieu en dehors des eaux territoriales et sur l'ordre du gouvernement des États-Unis. Il en résultait qu'elle avait été faite sans droit et que, dès lors, une indemnité devait être payée. Les parties étaient invitées à la fixer d'un commun accord et, à défaut, par arbitrage. C'est ce qui a eu lieu.

En 1894, la Grande-Bretagne réclama 13 500 000 francs. Les États-Unis en offrirent 10 500 000. Le gouvernement britannique accepta, mais le Congrès américain refusa d'approuver la transaction. Un compromis fut conclu en 1896. La question était renvoyée à une commission mixte de deux membres, un de chaque côté, départagés au besoin par un surarbitre à désigner par les deux gouvernements et, en cas de désaccord, par le gouvernement fédéral suisse. La commission se réunit à la fin de 1896, dans la Colombie britannique. Après de longs débats, elle fixa, à la fin de 1897, l'indemnité à 12 500 000 francs dont le paiement eut lieu en juin 1898.

Le règlement adopté par le tribunal de Paris ne donna pas, dans la pratique, toute la satisfaction désirable. Même limitée comme elle l'avait été, la chasse dans la haute mer produisit des résultats désastreux et l'on

s'aperçut bientôt que, d'année en année, le troupeau des phoques diminuait dans des proportions inquiétantes. Évalué à deux millions de têtes en 1882, il était tombé quelques années après la sentence à moins de 200 000.

Dès la fin de la première période de cinq ans, les États-Unis proposèrent de réviser le règlement de Paris et de s'entendre avec les autres puissances intéressées dans ces régions, le Japon et la Russie, pour en étendre l'application à leurs nationaux dans la mer de Behring ainsi qu'aux autres parties de l'océan fréquentées par les phoques.

Longtemps, le gouvernement britannique, pressé par le Canada, s'y refusa. Les Canadiens ne voulaient pas accepter de limiter davantage la chasse en haute mer, alors qu'elle demeurait hors des atteintes du règlement international dans les îles et sur les côtes. Ils y voyaient une inconséquence, qui en réalité n'existait pas, car — l'expérience l'a prouvé — la chasse pélagique était plus destructrice que la chasse terrestre.

La résistance canadienne cessa dès que les États-Unis eurent l'idée de proposer, comme compensation à la prohibition de la chasse pélagique, une participation au produit de la chasse terrestre.

On négocia sur cette base et finalement une conférence réunie à Washington en 1911 élabora une convention (7 juillet) qui, dans les rapports des États-Unis, de la Grande-Bretagne, du Japon et de la Russie, règle aujourd'hui la protection et la préservation des phoques à fourrure dans le nord du Pacifique. Elle prohibe, sous un contrôle commun, la chasse pélagique au nord du 30° latitude et donne aux parties contractantes une participation dans le produit de la chasse opérée dans les domaines de chacune d'elles. Elle est valable pour

quinze ans, avec tacite reconduction d'année en année.

La grande originalité de cet arbitrage, c'est l'extension donnée aux pouvoirs du tribunal. Les parties l'ont chargé de faire, à leur place, le règlement qu'il leur appartenait d'établir pour l'application, dans la mer de Behring, du principe de la liberté des mers. C'était une mission nouvelle et exceptionnelle. Car il ne s'agissait pas de trancher une question de droit, mais de concilier des intérêts opposés. Le tribunal était invité à sortir de ses attributions naturelles, car ce qu'on lui demandait de faire n'était pas un acte de juridiction, mais un acte d'administration. Cela témoignait d'une singulière confiance aux lumières et à l'impartialité du tribunal.

C'était une tâche délicate et dangereuse. Le précédent ne peut pas être recommandé sans hésitation. Le doute paraît d'autant plus permis qu'il ne semble pas, à première vue, que l'expérience ait beaucoup réussi; le règlement élaboré par le tribunal de Paris n'a pas donné des résultats très satisfaisants. Il a fallu le modifier et l'élargir.

Il convient toutefois de remarquer qu'il eût été peut-être meilleur si le tribunal avait été constitué en totalité ou en majorité de juges étrangers. Tel qu'il était composé, il a dû, par la force même des choses, arrêter son règlement non sur des données d'une bonté absolue, mais sur des bases propres à concilier des vues opposées. D'ailleurs le règlement, fait aux lieu et place et pour le compte de deux seuls États, était sans valeur pour les tiers. Il ne pouvait s'étendre à eux qu'à la suite d'un accord spécial. C'est ce qui a lieu en 1911.

Mais on peut penser que cet accord final a été grandement facilité par le règlement de 1893.

Quoi qu'il en soit, l'arbitrage de 1893 a une haute

signification. Accentuant les tendances marquées dans les arrangements antérieurs relatifs à la pêche en pleine mer, notamment dans la convention sur les pêcheries de la mer du Nord de 1882, il confirme l'idée que, pour être vraiment utile, la liberté des mers doit, comme toute liberté, être réglementée. Les règles destinées, en vue d'une meilleure utilisation, à conserver les richesses naturelles, passent peu à peu du droit interne dans le droit international. La conception du droit du premier occupant cède devant celle du partage des biens indivis. Le droit de propriété, entre les nations, comme entre les hommes, cesse d'être un droit absolu, pour subir, dans l'intérêt commun, une série de limitations dont l'importance augmente avec le développement de la solidarité internationale.

3. — *L'affaire de la frontière des Andes.*

L'intérêt de cet arbitrage réside dans l'importance du litige et dans l'originalité de la sentence.

Le conflit de limites qui a longtemps divisé le Chili et la République Argentine est sans conteste le plus important et le plus caractéristique de tous les conflits similaires dont le nombre est considérable dans l'Amérique du Sud.

Il portait sur une énorme étendue territoriale : 94 000 kilomètres carrés. Il a duré plus d'un demi siècle. Il a pris, à diverses reprises, un tel caractère d'acuité que la guerre a failli éclater entre les deux pays. Il mettait en cause les principes les plus essentiels en matière d'établissement de frontières politiques. Il a liontribué enfin, par les recherches auxquelles il a donné ceu, au progrès de la science géographique et à une

meilleure connaissance d'une partie du continent américain.

Comme toutes les Républiques sud-américaines, le Chili et l'Argentine admirent, dès le début de leur indépendance, que les limites de leurs territoires respectifs étaient celles qu'ils possédaient en 1810, au moment de leur émancipation de la domination espagnole. La Cordillère des Andes en formait la base, depuis le désert d'Atacama jusqu'au cap Horn. Mais sur cette étendue d'environ 3 500 kilomètres, il y avait de vastes régions inhabitées dont la structure était fort mal connue.

La pénétration réciproque mit les deux pays aux prises. Le conflit commença, vers 1843, avec les premiers essais de colonisation de la part du Chili dans la Magellanie et la Terre de Feu. Après maints incidents, il parut réglé par un traité conclu le 23 juillet 1881. Il le fut effectivement quant à la Patagonie, qui était attribuée à la République Argentine, et à la Magellanie, où une délimitation était établie. Mais il ne le fut pas pour le reste. Au contraire, les dispositions du traité devaient faire naître de nouvelles et irritantes querelles.

Il y était dit que du nord au sud jusqu'au 52^{e} parallèle de latitude, la limite entre les deux pays était la Cordillère des Andes, et on y ajoutait : « la ligne séparative courra sur ce parcours par les sommets les plus élevés qui divisent les eaux et passera entre les versants qui dévalent de part et d'autre ». Des experts devaient fixer cette ligne sur le terrain.

Le travail de délimitation commença en 1892. Jusqu'au 49° de latitude, sur une étendue d'environ 2 200 kilomètres, il donna des résultats satisfaisants. Mais au delà des différends surgirent, car la ligne orographique des plus hauts sommets et la ligne hydrographique de partage des eaux ne coïncidaient plus.

La première s'approche du Pacifique; la deuxième s'infléchit vers l'intérieur des terres. Entre les deux, l'écart est souvent considérable, allant par endroits jusqu'à 200 kilomètres.

Les experts se trouvèrent en désaccord sur l'interprétation à donner au traité. Ceux du Chili revendiquaient la ligne hydrographique; ceux de l'Argentine, la ligne orographique. Les deux gouvernements essayèrent en 1893 de se mettre d'accord sur l'interprétation. Mais ils n'y réussirent pas.

Le conflit s'affirma à cause de la richesse des vallées andines de Patagonie que la ligne hydrographique donnait au Chili, alors que la ligne orographique les laissait à la République Argentine.

Il s'envenima à cause de la rivalité politique et économique des deux pays, qui luttaient pour la suprématie dans l'Amérique du Sud. La République Argentine cherchait à limiter l'extension du Chili qui, maître de la côte du Pacifique, désirait prendre pied sur la côte de l'Atlantique. Des incidents se produisirent par suite des tentatives faites tantôt par l'un, tantôt par l'autre des deux gouvernements de s'installer dans une partie du territoire litigieux.

Le 18 avril 1896, ils tombèrent d'accord pour recourir, au cas où leur désaccord persisterait, à l'arbitrage de la reine d'Angleterre. L'arbitre était chargé « d'appliquer strictement, le cas échéant, les dispositions du traité de 1881 et du protocole de 1893, une reconnaissance des lieux devant au préalable être faite par une commission technique nommée par l'arbitre. » Chacune des parties se réservait la faculté de solliciter l'intervention de l'arbitre soixante jours après la naissance d'un nouveau désaccord.

Il a été impossible aux experts des parties de s'en-

tendre. De nouveaux incidents se produisirent. L'irritation gagna les pays, qui commencèrent à se préparer pour la guerre. Finalement, en septembre 1898, le Chili, usant de la faculté stipulée dans l'accord de 1896, se décida à saisir l'arbitre.

La reine Victoria constitua une commission pour étudier l'affaire et préparer un projet de sentence. La commission se composait de quatre membres, un lord d'appel et trois officiers supérieurs spécialistes en matière géographique. Elle prit connaissance des mémoires et documents présentés par les deux gouvernements et entendit les explications orales de leurs représentants.

Sur ces entrefaites, la reine Victoria vint à mourir (1901). Son successeur, Édouard VII, confirma dans ses pouvoirs la commission qui, conformément au compromis, délégua, en 1902, un de ses membres militaires pour se rendre, en compagnie d'autres officiers, sur place pour étudier l'état des lieux.

Contrairement à ce qui se passe habituellement, la procédure arbitrale ne calma pas l'animosité des adversaires. De part et d'autre, les empiètements en territoire contesté continuèrent en 1900 et en 1901. Les passions s'enflammèrent et une fois de plus les deux gouvernements se livrèrent à des préparatifs de guerre.

L'imminence du danger les fit réfléchir. Ils s'étaient épuisés en armements. Ils comprirent qu'une guerre aurait été ruineuse pour les deux.

Le délégué britannique, qui se trouvait alors sur place, s'étant rendu compte de l'état de lassitude des adversaires, s'entremit pour amener une détente. Il réussit au delà de tout espoir, car, le 28 mai 1902, les deux pays concluaient deux traités inspirés du plus grand désir de paix. Par l'un, ils s'engageaient à soumettre à l'avenir tous leurs différends à l'arbitrage. Par

l'autre, ils renonçaient aux navires de guerre en construction et s'obligeaient à réduire leurs escadres et à ne pas augmenter, en principe, durant cinq ans, leurs armements navals.

L'apaisement tant désiré était obtenu. Dès lors, l'arbitrage relatif aux frontières passa au second plan. Les deux pays étaient désormais prêts à en accepter le résultat, quel qu'il fût.

L'arbitre profita de cet heureux état d'esprit pour rendre sa sentence. Saisi le 19 novembre du rapport de la commission, Édouard VII en adoptait dès le lendemain les conclusions et, le 25 novembre, il remettait sa décision aux représentants des parties.

La sentence du 20 novembre 1902 est conçue en forme d'un décret divisé en articles. Sans indiquer les raisons qui ont guidé son jugement, l'arbitre se borne à décrire le tracé général de la frontière établie et renvoie pour le détail au rapport de la commission. Ce rapport, annexé à la sentence, est très long. Il explique les raisons générales qui l'inspirent.

Il constate l'inconciliable opposition des lignes orographique et hydrographique revendiquées respectivement par les parties. Le traité de 1881, qui les indique toutes deux, les a tenues pour synonymes dans la croyance que, en réalité, elles se confondent, alors que, sur une grande partie du parcours, du 41° au 52°, elles ne coïncident pas. L'étude des lieux, qui établit ce fait, a prouvé que les termes du traité étaient inapplicables à la conformation géographqiue du pays. Dès lors, dans l'impossibilité de donner entièrement la préférence à l'une de ces lignes sur l'autre, l'arbitre a dû, en s'en tenant aux limites définies par les prétentions extrêmes des parties, préciser la ligne de délimitation qui, à son avis, répondait le mieux à l'esprit du traité.

Et sans plus s'en expliquer, la commission a fixé le tracé de la nouvelle frontière. Sa décision constitue un compromis entre les demandes opposées des deux gouvernements; elle donne à chacun, en partie, tort et raison. Sur les 94 000 kilomètres carrés, objet du litige, elle en accorde au Chili la quantité, en lui en adjugeant 54 000, et à la République Argentine la qualité, en lui attribuant les riches vallées andines de Patagonie.

La sentence a ainsi l'apparence d'un jugement de Salomon. On n'a pas manqué — spécialement du côté chilien — de la critiquer. On a reproché à l'arbitre de n'avoir pas motivé sa décision, de s'être laissé influencer par l'état de fait créé au cours de l'arbitrage au moyen d'occupations irrégulières en territoire contesté et surtout d'avoir outrepassé son mandat et commis un excès de pouvoir. Ces critiques sont pour le moins exagérées.

Le défaut de motifs n'est pas absolu. Si la sentence n'est pas motivée, le rapport qui fait corps avec elle l'est en partie : il indique les raisons qui ont décidé la commission à écarter les lignes respectivement proposées par les parties. Il aurait été sans doute désirable qu'elle fît également état de celles qui l'ont déterminée à fixer le tracé choisi. Mais il convient de noter que si le fait est regrettable, il ne saurait être blâmé, car ni le compromis, ni aucun traité en vigueur entre les parties ne faisait à l'arbitre une obligation formelle de motiver sa sentence.

Dans l'ignorance des raisons qui ont décidé l'arbitre, il est impossible de dire s'il a réellement voulu tenir compte des occupations de fait.

Le reproche d'excès de pouvoir paraît, à première vue, plus fondé. Il est en effet de règle que — sans clause formelle du compromis — l'arbitre ne peut se prononcer que pour l'une des lignes proposées; il n'a

pas le droit d'en choisir une troisième. Loin de lui donner pareil pouvoir exceptionnel, le compromis de 1896 paraissait le lui refuser, car il l'invitait à appliquer strictement le traité de 1881. Le devoir de l'arbitre était donc, si le traité de 1881 lui paraissait inapplicable, de renvoyer les parties dos à dos. Mais, à regarder les choses de plus près, on se persuade que le reproche n'est pas mérité. On a fait remarquer que l'indication du compromis n'avait rien d'impératif. Après avoir prescrit à l'arbitre d'appliquer strictement le traité de 1881, il l'invitait à faire procéder au préalable à un examen des lieux. Il est permis d'en conclure que l'application du traité de 1881 n'était obligatoire pour l'arbitre que si l'examen des lieux en montrait la possibilité. Or cet examen a prouvé exactement le contraire.

Le traité de 1881 était absolument inapplicable parce que contradictoire en ses termes : il adoptait à la fois la ligne de faîte et celle de partage des eaux, pensant, suivant la croyance générale de l'époque, que les deux expressions étaient synonymes. Il obéissait à une conception dont s'inspiraient tous les traités et que nul alors ne contestait. Mais le postulat sur lequel il s'appuyait était contraire à la réalité géographique. La science moderne l'a définitivement condamné. Elle établit que la ligne orographique coïncide rarement avec la ligne hydrographique. L'état normal dans la nature de notre âge géologique c'est la discordance des deux lignes. Ce qui y contribue — entre autres causes — c'est surtout l'érosion fluviale : en creusant progressivement leur lit, les cours d'eau ont la tendance à reculer leur tête vers l'amont; les pentes où ils coulent, fortement arrosées, parfois se dégradent, la ligne divisoire des eaux recule et atteint les artères fluviales du plateau situé en arrière; il se peut alors qu'il se produise le

phénomène dit *de capture* : un fleuve s'annexe des affluents qui jusque là se déversaient dans un autre fleuve et appartenaient même à un versant opposé. A la suite de ces phénomènes, la ligne de partage des eaux se trouve déplacée. Il en résulte l'instabilité du régime hydrographique. Ces phénomènes sont récents dans les Andes.

Constatés par les experts, ils s'imposaient à l'attention de l'arbitre dont l'embarras n'en était que plus augmenté : faute de coïncidence des systèmes orographique et hydrographique, la lettre du traité de 1881 était inapplicable; faute de fixité, la ligne de partage des eaux était inadmissible; séparée de toute combinaison avec celle-ci, la ligne de faîte pure et simple n'était pas davantage acceptable. Découragé, l'arbitre aurait pu, à la rigueur, mettre sa conscience à l'aise, en refusant de statuer. C'eût été, par excès de scrupule juridique, prolonger un conflit qui n'avait que trop duré; c'eût été même l'aggraver en renvoyant les parties à une entente directe dont elles s'étaient montrées totalement incapables. Dans ces conjonctures, l'arbitre — soucieux d'arriver à un règlement si nécessaire — n'avait qu'une ressource : s'en tenir à l'esprit du traité. C'est ce qu'il a fait.

Or la volonté incontestable des auteurs du traité avait été de faire coïncider leur frontière politique avec la frontière naturelle séparant leurs possessions. Cette frontière naturelle ils l'avaient, dans l'ignorance des lieux, cherchée là où elle ne pouvait exister. Mais ils ne l'ont pas moins voulue. C'était traduire fidèlement leur dessein que de rechercher leur frontière naturelle, en redressant leur erreur de fait. L'examen des lieux lui ayant permis de la discerner, l'arbitre a cru devoir la tracer.

La preuve que la sentence était bonne, c'est que les parties se sont empressées de l'accepter avec reconnaissance, en en remerciant chaleureusement l'arbitre. Alors même qu'il aurait excédé ses pouvoirs en proposant une transaction au lieu d'imposer une décision, en l'acceptant sans réserve, les parties lui ont restitué la valeur d'un jugement que d'aventure elle n'aurait pas eue.

Ainsi s'est trouvé définitivement réglé un long, difficile et dangereux conflit. Les relations des deux pays, qui s'étaient améliorées à l'approche de l'arbitrage, sont devenues depuis des plus cordiales. La sentence d'Édouard VII y a certainement contribué. Dès lors, elle se recommande par sa haute valeur politique.

SECTION II

Le droit coutumier arbitral.

La longue pratique de l'arbitrage a créé des usages dont l'ensemble forme un droit coutumier qui, dans le silence des compromis, régit les diverses questions relatives à l'exercice de la justice facultative.

Ces usages, dégagés des faits, systématisés par la doctrine, ont peu à peu acquis la valeur d'une coutume dont le caractère obligatoire repose sur le consentement tacite ou implicite des États.

Ils étaient déjà assez consistants au lendemain de l'affaire de l'*Alabama* pour permettre à l'Institut de droit international de les formuler, avec quelques améliorations propres à faire progresser la pratique arbitrale, dans un règlement en vingt-sept articles adopté en août 1875 [1].

1. Le texte de ce règlement est reproduit ci-après dans les Annexes.

La base fondamentale de ce droit coutumier est la même que celle de la justice dont il règle le fonctionnement. C'est la libre volonté des États intéressés. Elle se manifeste et se concrétise dans l'accord qui décide du recours à l'arbitrage. Cet accord s'appelle le compromis.

Quelle qu'en soit la forme, le compromis est un traité. Il requiert toutes les conditions nécessaires pour la validité des traités, notamment la capacité des contractants et la compétence des agents par lesquels ils agissent. Il doit, si telle est l'exigence du droit constitutionnel en vigueur chez les contractants, être approuvé par le pouvoir législatif ou les organes qui peuvent en autoriser la ratification.

La validité du compromis est essentielle. Car tout découle de lui : le recours à l'arbitrage, le choix et les pouvoirs des arbitres, la procédure, la force obligatoire de la sentence. Si le compromis n'est pas valable, sa nullité entraîne celle de toute la procédure suivie; la sentence rendue sur sa base est sans aucune valeur.

Libres de conclure ou ne pas conclure le compromis, les États intéressés sont maîtres absolus de son contenu. Ils règlent comme ils l'entendent ses dispositions. S'ils y ont tout prévu, le compromis se suffit à lui-même. Le droit coutumier n'entre en jeu que pour combler les lacunes que d'aventure offre l'accord des parties. Dans ce cas, il opère comme expression de leur tacite volonté. On présume qu'elles se sont référées à ses dispositions pour tout ce qu'elles n'ont pas elles-mêmes réglé.

Une fois définitivement conclu et entré en vigueur, le compromis constitue, dans l'arbitrage organisé, la loi des parties et celle de l'arbitre.

Il lie les parties l'une à l'égard de l'autre, en ce sens

que chacune d'elles ne peut — sans le consentement de l'autre — se dégager de la double obligation d'engager le procès et de se soumettre à la sentence.

Il lie l'arbitre en ce sens qu'il doit en tout se conformer à ses dispositions formelles ou implicites, au delà desquelles il ne peut rien.

Ce principe domine la matière. Il éclaire tout le droit arbitral, qui a trait au règlement des cinq questions suivantes : objet du litige, choix et pouvoirs des arbitres, procédure, forme, force et exécution de la sentence.

§ 1er — L'objet du litige.

Le compromis doit, en premier lieu, déterminer l'objet du litige. C'est le point capital de l'accord des parties. C'est à elles de dire quelle est exactement la contestation qui les divise et qu'elles désirent soumettre à un jugement.

A première vue, leur liberté ne comporte pas de limite : quelles que soient l'importance ou la nature du différend, il peut faire l'objet d'un arbitrage si telle est la volonté des États intéressés.

Pratiquement, n'y a-t-il pas à cette liberté des obstacles que la meilleure volonté ne saurait surmonter? Nombreux sont ceux qui le soutiennent.

Le raisonnement est très fort : l'arbitrage est, par définition, le règlement d'un conflit par application du droit. Il faut donc, pour être possible, que le conflit soit susceptible d'être formulé en droit; qu'il soit, en d'autres termes, de nature juridique. Or, il y a grand nombre de conflits qui n'ont pas ce caractère. Ce sont les conflits politiques, où il s'agit surtout de concilier des intérêts opposés. Ces conflits là ne sauraient faire

l'objet d'un arbitrage, parce qu'ils ne mettent pas en jeu des questions de droit.

Il y a plus. Même parmi les conflits d'ordre juridique, il en est qui sont insusceptibles d'arbitrage. Ce sont ceux où se trouvent engagés l'honneur national ou les intérêts vitaux des États. Les gouvernements — soucieux de leur existence et de leur avenir — ne peuvent — sans déchoir — accepter de les soumettre au jugement d'un tiers.

Le domaine de l'arbitrage serait ainsi limité aux conflits juridiques d'importance relativement secondaire. Les conflits politiques et même les conflits juridiques majeurs en seraient exclus.

Il semble qu'il y a dans ce raisonnement une confusion entre l'opportunité et la possibilité de soumettre ces sortes de conflits à l'arbitrage.

Il peut être inopportun, pour n'importe quel conflit, de recourir à l'arbitrage. C'est une question dont la solution dépend de facteurs très divers, de circonstance et de milieu. On comprend très bien qu'un gouvernement soit plus ou moins tenté de recourir à un jugement selon l'importance qu'il attache à une affaire et selon la condition de son adversaire. On comprend mieux encore qu'il hésite à accepter l'arbitrage quand il ne peut pas en apprécier d'avance les conséquences. Cela est particulièrement vrai quant aux conflits à venir, qui ne sont pas encore nés, auxquels s'applique l'arbitrage obligatoire. C'est à son propos que la discussion esquissée ici acquiert de l'importance.

Mais la question est tout autre quand on envisage la possibilité de soumettre à l'arbitrage les conflits qu'on veut exclure de son domaine.

Les raisons qu'on donne pour justifier cette exclusion ne paraissent pas décisives.

On dit : ces conflits sont insusceptibles d'arbitrage parce qu'il n'y a pas de règles de droit pouvant servir à leur règlement. La justice suit le droit, elle ne le précède pas.

Le raisonnement est, en principe, vrai. Mais il est exagéré. On n'a pas attendu que tous les rapports individuels aient été réglés en droit pour leur imposer le recours à la justice. Le juge interne doit statuer même en l'absence d'une loi.

On serre davantage la difficulté quand on dit que l'on ne peut pas faire à l'arbitre la même confiance qu'au juge national. Celui-ci est un organe permanent d'une hiérarchie établie. S'il se trompe, il y a des recours. S'il crée une jurisprudence dangereuse, il y a, dans l'intervention du législateur, le correctif nécessaire. Il en est autrement de l'arbitre. Sa liberté ne peut qu'effrayer les États qui ne sauraient se démettre de leur fonction de créer le droit, en faveur d'un ou de plusieurs particuliers dont les décisions n'expriment, sur la justice et l'équité, que des conceptions personnelles. Là où il n'y a pas, sur le droit à appliquer, une conscience commune, l'arbitrage est irréalisable.

On peut répondre que cette conscience commune, la pratique de l'arbitrage contribue à la créer, en développant le droit. Il convient dès lors de ne pas en restreindre le domaine, en fournissant aux États des raisons pour n'y point recourir.

Mais quelle que soit la valeur scientifique de ces critiques, il n'en reste pas moins que le problème du domaine de l'arbitrage dépend, en dernière analyse, de la volonté des États. C'est à eux de voir, dans chaque cas, si et moyennant quelles conditions ils peuvent faire confiance à des arbitres. S'ils estiment pouvoir y consentir, la nature de l'institution n'y oppose aucun

obstacle. Car, on l'a fait remarquer, l'excuse de l'honneur national et celle des intérêts vitaux sont le plus souvent des prétextes pour échapper à l'arbitrage, dans l'espoir parfois fallacieux que le recours à la force donnera de meilleurs résultats. Il est, d'autre part, bien rare que la bonne volonté réciproque des États ne réussisse pas à faire énoncer leurs conflits politiques de façon propre à rendre possible un jugement sur la base du droit ou de l'équité.

Les enseignements de la pratique confirment ces observations. S'il est vrai que la grande majorité des arbitrages porte sur des conflits mineurs, il n'en est pas moins exact que, dans bien des cas, l'arbitrage a été employé au moment où les passions paraissaient soulevées au point de faire craindre l'imminence d'une guerre.

On y a eu quelquefois recours dans des affaires où l'on avait invoqué l'honneur national. L'affaire de l'*Alabama* en est un exemple. Il n'est pas le seul. Il y a eu auparavant l'affaire de la *Forte*, entre l'Angleterre et le Brésil, et, plus près de nous, l'affaire des déserteurs de Casablanca, entre la France et l'Allemagne.

On a utilisé de même l'arbitrage dans des conflits politiques et dans des affaires de règlements d'intérêts.

La pratique montre ainsi le domaine de l'arbitrage en voie de constante extension. Ce ne sont pas seulement les catégories d'affaires qui sont devenues plus nombreuses. C'est aussi l'importance des intérêts engagés qui a augmenté : à mesure que l'on avance vers la fin du XIX^e^ siècle, les sommes réclamées ou même adjugées se chiffrent par des dizaines de millions de francs.

On a établi à cet égard la statistique des arbitrages américains. Sur près de soixante-neuf affaires, les États-Unis en ont gagné cinquante et se sont vu

adjuger un total de 235 millions de francs-or contre un total de 50 millions de francs-or de condamnations.

§ 2. — Le choix des arbitres.

Les parties décident, en second lieu, à qui elles confieront le jugement de leur litige. Le compromis se borne le plus souvent à indiquer la manière dont les arbitres seront choisis ultérieurement. Plus rarement, il les désigne lui-même.

Le choix des parties obéit aux habitudes qui leur sont propres. Mais d'expérience en expérience il s'améliore.

Deux grands systèmes sont en usage au début du XIXe siècle. Celui de la commission mixte, d'origine américaine. Celui de l'arbitrage par souverain qui, procédant de l'ancienne manière du jugement par ses pairs, est spécial à l'Europe.

Ils ont chacun leurs avantages et leurs inconvénients.

La commission mixte est composée d'un nombre de commissaires égal de chaque côté, un ou deux, départagés éventuellement par un surarbitre, qui est au début de la nationalité de l'une des parties et finit par être toujours de nationalité tierce. Le surarbitre est nommé à l'origine par les commissaires eux-mêmes. En cas de désaccord, il est désigné par voie de tirage au sort ou par un tiers, gouvernement ou particulier. La deuxième variante tend à se généraliser à partir du milieu du XIXe siècle. C'est la marche vers le tribunal arbitral, avec cette différence que, sauf exception, le surarbitre ne siège pas avec les commissaires dès le début de la procédure : il attend, pour intervenir, leur désaccord.

Ainsi composée, la commission mixte offre le double avantage de permettre une large discussion de l'affaire

et de donner aux débats un grand caractère de technicité. Mais ces avantages incontestables sont en partie rachetés par un grave inconvénient : nommés directement et séparément par les parties, siégeant seuls sans le concours du surarbitre, ils ont naturellement la tendance à se comporter comme les représentants du pays qui les a désignés; ils agissent plus comme avocats que comme juges. Ces caractères se traduisent dans les sentences qui, empruntant la forme des décisions judiciaires, conservent au fond les traits de l'arrangement diplomatique.

L'arbitrage par souverain est l'œuvre d'un chef d'État. Celui-ci statue en s'entourant de l'avis de ses ministres ou conseillers techniques qui en réalité préparent la sentence que le souverain se borne à signer. L'avantage du système est de simplifier la procédure et d'assurer la parfaite indépendance du juge; son inconvénient, de manquer de compétence et, en somme, de fausser la justice. L'arbitre ne peut oublier qu'il est chef d'État : il a le souci d'éviter l'étalage de principes pouvant un jour se retourner contre lui-même; il a la tendance à statuer d'après la conception du droit propre à son pays et favorable à ses intérêts particuliers.

Pour ces raisons, la forme archaïque de l'arbitrage par souverain ne se développe pas. Elle est parfois remplacée par le recours à d'éminentes personnalités, choisies pour leur renommée scientifique ou leur probité de caractère.

Éclairés par l'expérience, les États réservent plutôt leur préférence à la commission mixte améliorée par l'indépendance des juges, empruntée à l'arbitrage par souverain.

Du croisement des deux anciens systèmes d'arbitrage naît ainsi un type nouveau : le tribunal, où, à côté des

membres nommés par les parties, il y a des juges tiers, qui finissent par y avoir la majorité.

Il est intéressant de marquer par des chiffres le mouvement de concurrence, de recul ou de progrès des divers systèmes d'arbitrage.

Jusqu'à l'affaire de l'*Alabama*, sur environ 70 arbitrages, 40 se font par commissions mixtes, 17 par des individualités diverses, 12 par souverains et 1 seul par tribunal. De 1872 à 1899, sur environ 86 affaires, 35 se règlent par commissions mixtes, 30 par des individualités diverses, 16 par souverains, 5 par des tribunaux. De 1899 à 1914, sur environ 51 affaires, dont 9 sont confiées à des individualités diverses, la part respective des trois principaux systèmes est de 11 pour le premier, de 9 pour le second, de 22 pour le troisième. L'arbitrage par souverain reste ainsi à peu près stationnaire avec 17 à 18 0/0; l'usage des commissions mixtes baisse, passant de 57 à 40 0/0, puis à 21 0/0, tandis que celui des tribunaux l'emporte de plus en plus : de 1 1/2 0/0, il atteint 6 0/0 et finalement 43 0/0.

§ 3. — Les pouvoirs des arbitres.

Les arbitres ont à trancher le litige défini par le compromis. Ils ont à le régler de la manière indiquée par lui. Le compromis est leur loi. C'est lui qui fixe leur compétence et leurs attributions. Tout ce qu'ils font au delà du compromis est un excès de pouvoir, qui rend leur décision nulle et non avenue.

Compétence. — Le compromis fixe d'abord la compétence des arbitres. S'il y a doute sur sa portée, les arbitres doivent pouvoir l'interpréter. Comme tout tribunal, ils sont juges de leur compétence. Si l'une des

parties, repoussant une réclamation de son adversaire, soutient qu'elle ne rentre pas dans les prévisions du compromis et doit dès lors être exclue de l'examen des arbitres, ceux-ci ont le droit d'apprécier le bien-fondé de cette exception, en interprétant le compromis, et, s'ils la rejettent, de statuer sur la réclamation contestée.

Cette règle est aujourd'hui hors de doute. Elle n'a pas toujours été admise. Dans une des commissions du traité Jay, à la fin du XVIII^e siècle, dans l'affaire de l'*Alabama*, en 1872, la Grande-Bretagne a soutenu une thèse contraire : lorsqu'un doute s'élève sur la compétence des arbitres, ceux-ci ne peuvent pas le lever en statuant sur leur compétence; ils doivent attendre que les parties se soient mises d'accord sur la portée du compromis. Certains auteurs ont approuvé cette thèse, en disant que l'arbitre est un mandataire, qui ne saurait fixer l'étendue du mandat; il doit en référer à son mandant; autrement il aurait, sous prétexte d'interprétation du compromis, la faculté d'étendre indéfiniment sa compétence et de statuer sur des questions que peut-être les parties n'ont pas entendu soumettre à son jugement.

Ce raisonnement n'a pas triomphé. Il a été repoussé en 1797 par la majorité de la commission. Il a été évité en 1872 par le tribunal de Genève grâce à l'habile déclaration qui a été indiquée. Il a été enfin condamné à l'occasion de maintes autres affaires. Et avec raison. L'arbitre n'est pas un mandataire; c'est un magistrat indépendant, et, comme tout magistrat, juge de l'action, il est aussi juge de l'exception. D'ailleurs, si en matière de mandat le recours au mandant n'a pas d'inconvénient, car on est sûr d'avoir une solution, ici, il en est autrement. Si l'arbitre est mandataire, il l'est des deux parties, il a plusieurs mandants, et, entre eux, l'accord

peut ne pas s'établir. Pareille méthode donnerait prise à la mauvaise foi de la partie qui chercherait après coup à se soustraire à l'arbitrage auquel elle a consenti. Elle y parviendrait sûrement en refusant de se mettre d'accord avec l'adversaire sur la portée du compromis

Sans doute, il y a possibilité d'abus de la part des arbitres. Mais, tout compte fait, ce risque vaut mieux que le danger de voir la justice s'arrêter sur la simple opposition de l'une des parties.

A ce risque d'ailleurs il y a un remède. Si, par une interprétation abusive, le litige était dénaturé, la sentence serait entachée d'excès de pouvoir qui autoriserait la partie condamnée à ne pas l'exécuter.

Droit à appliquer. — Leur compétence établie, les arbitres doivent statuer sur les bases de droit et de fait déterminées par les parties. Le compromis indique souvent si leur jugement doit s'inspirer uniquement des règles du droit ou des principes de l'équité ou de la combinaison des deux.

Il précise quelquefois davantage en posant des règles spéciales. Il en fut ainsi en 1871 dans l'affaire de l'*Alabama*, où les parties avaient stipulé les trois célèbres règles de Washington sur la neutralité, et, plus tard, en 1897, dans l'affaire de la Guyane britannique, où la Grande-Bretagne et le Vénézuéla avaient indiqué comme règle applicable la prescription acquisitive de cinquante ans.

Quelquefois aussi le compromis donne aux arbitres des pouvoirs plus larges que ceux du juge ordinaire : il les autorise à statuer comme amiables compositeurs, ce qui leur permet, au cas où ils ne trouveraient entièrement fondées les réclamations de l'une ou de l'autre partie, d'adopter une solution transactionnelle donnant pour partie raison à chacune d'elles.

Cette clause a été critiquée. Elle fausse, a-t-on dit, la notion de l'arbitrage en le faisant dévier de la justice à la conciliation, d'autant plus que, pour diminuer sa peine et sa responsabilité, l'arbitre aura trop facilement la tendance à admettre — comme on le lui permet — l'impossibilité de se prononcer entièrement pour l'un des plaideurs.

La critique est en partie seulement fondée. Elle fait bon marché de l'incontestable utilité pratique du procédé; celui-ci permet de trancher certains litiges qui autrement s'éterniseraient, par l'obligation où se trouverait l'arbitre, s'il ne pouvait se prononcer qu'en droit strict, de renvoyer les parties dos à dos.

Cette raison a été décisive dans la pratique. La clause d'amiable composition, inaugurée en 1869 dans un litige entre la Grande-Bretagne et le Portugal, a fait fortune, spécialement dans les contestations territoriales. On la retrouve dans une série de compromis de la fin du XIX^e^ siècle et du commencement du XX^e^ siècle.

Il faut d'ailleurs noter qu'elle est toujours formulée de manière à faire considérer le pouvoir qu'elle donne à l'arbitre comme subsidiaire, valable seulement pour le cas où les circonstances de la cause ne permettent pas un jugement de droit. L'arbitre ne remplirait donc pas son devoir s'il en usait sans nécessité démontrée. Pour être correcte et à l'abri de toute critique, sa sentence doit même, dans ses motifs, fournir la preuve de cette nécessité. Autrement, elle serait privée de l'autorité morale qui force le respect. Elle pourrait même être, à la rigueur, repoussée pour excès de pouvoir.

Le compromis peut aller plus loin encore. Il peut donner aux pouvoirs des arbitres une extension plus considérable. Au lieu de leur confier seulement le jugement des difficultés déjà nées, il peut leur confier le

soin de se prononcer sur les difficultés à venir, en réglant les intérêts futurs des parties. Il en a été ainsi, en 1893, dans l'affaire des phoques de Behring, en 1901, dans le conflit consulaire gréco-turc, et, en 1910, dans l'affaire des pêcheries de l'Atlantique.

Ainsi, grâce à la clause d'amiable composition et à celle de règlement d'intérêts, le rôle de l'arbitrage s'est progressivement élargi. Cette extension des pouvoirs des arbitres paraît, à première vue, contraire à la pure notion de la justice. Elle est en réalité conforme à la conception qu'on s'en fait de nos jours. En effet, les tribunaux internes n'ont plus un rôle simplement passif : examiner les pièces du procès, entendre les parties et se prononcer froidement d'après le droit. Leur rôle est devenu actif : leurs jugements, se modelant sur les faits, sont souvent des actes de gestion d'intérêts. On ne peut donc pas être surpris de voir la même tendance se manifester dans la justice arbitrale.

Mais ce résultat ne peut être obtenu qu'en vertu d'une disposition formelle du compromis. A son défaut, l'arbitre doit se borner à son rôle de juge. Il ne peut se prononcer que sur la base du droit international.

Étant donné le manque de fixité de ce droit, certaines précisions sont ici nécessaires. Les règles dont l'ensemble constitue le droit international sont de plusieurs catégories. Il y a d'abord les règles conventionnelles, puis les règles coutumières, enfin, en l'absence des unes et des autres, les principes généraux dont s'inspire le droit international, principes qui ne sont autres que ceux de la justice et de l'équité. Entre ces diverses règles, l'arbitre n'a pas un choix absolu.

Il doit d'abord appliquer le droit conventionnel ou coutumier en vigueur dans les rapports des parties. Ce n'est qu'à défaut de pareilles règles qu'il peut s'inspirer

de l'esprit du droit international, tel qu'il ressort de la science objective, ou des principes de justice et d'équité. On dit quelquefois que la nature de l'arbitrage autorise l'arbitre à tempérer la rigueur de droit par des considérations d'équité. On a remarqué même qu'il conviendrait de recommander cette méthode, car elle favorise le développement du droit international, qui est en voie de formation. La pratique semble cependant condamner cette tendance, qui aurait plus d'inconvénients que d'avantages : dans le silence du compromis, l'arbitre doit s'en tenir aux règles de droit, si rigoureuses qu'elles puissent lui paraître, car si les parties avaient entendu lui permettre de statuer en équité, elles n'auraient pas manqué de le dire comme elles l'ont fait si souvent. L'insertion, dans le compromis, de pareilles clauses autorise l'arbitre à tenir compte de l'équité, alors même que les règles de droit ne font pas défaut, tandis qu'en l'absence d'une telle clause, il ne peut s'inspirer des principes généraux de justice et d'équité que pour combler une lacune certaine et démontrée du droit.

Appelé à appliquer le droit, l'arbitre doit l'interpréter non d'après la doctrine ou les vues de son propre pays — comme c'est trop souvent la tendance justement critiquée des chefs d'État choisis comme arbitres — mais d'après les idées généralement reçues ou les conceptions communes des parties. Car, autrement, il méconnaîtrait son devoir de juge élu par des États indépendants qui n'obéissent qu'aux règles par eux librement acceptées.

Enfin, si, entre l'époque où le conflit a pris naissance et celle où il est examiné par l'arbitre, le droit est venu à se modifier, et cela est parfaitement possible au cas où un grand nombre d'années se seraient écoulées entre les deux époques, l'arbitre doit préférer le droit en

vigueur au moment de la naissance du conflit. Cette solution est certaine. Néanmoins, les parties ont tenu parfois à la mettre hors de doute en l'indiquant formellement dans le compromis.

Refus de statuer. — Le rôle de l'arbitre n'est pas seulement, dans le silence du compromis, purement judiciaire. Il est plus strict que celui des juges ordinaires. On rencontre ici un des traits les plus caractéristiques de la justice arbitrale.

Dans l'organisation de la justice interne, comme service public essentiel, on ne conçoit pas que le juge, compétent pour statuer sur le litige dont il est saisi, puisse refuser de statuer sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi. Pareil refus serait un déni de justice, tombant sous le coup de la loi pénale. C'est ce que dit expressément l'article 4 du code civil français. S'il en est ainsi, c'est que le juge est l'organe de l'État qui proclame le droit et doit la justice et qui, dès lors, manquerait à son devoir s'il tolérait que, par son fait, les procès pussent aboutir à une impasse.

Il en est autrement de l'arbitre. Institué accidentellement par certains États pour juger un conflit déterminé, il n'est tenu qu'à l'exécution du compromis. Si les éléments de fait ou de droit qu'on lui fournit ne sont pas suffisants pour lui permettre de statuer, non seulement il peut, mais il doit s'y refuser. La pratique est fixée dans ce sens, et les compromis parfois la confirment.

Pareille conclusion a paru choquante. Si l'arbitre refusait de juger, il deviendrait, a-t-on dit, moralement responsable de la rupture qui s'en suivrait entre les parties. On a préconisé dès lors pour lui un devoir semblable à celui du juge ordinaire. C'est ce qu'a fait l'Institut de droit international dans son règlement (art. 19, al. 1).

Mais ce n'est qu'un vœu théorique. Pour placer l'arbitre au même niveau d'obligations que le juge interne, il ne suffit pas de le désirer, il faut que les systèmes de justice dont ils sont respectivement les organes obéissent à la même conception. C'est loin d'être actuellement le cas. Des différences profondes les séparent : l'un est basé sur l'obligation, l'autre sur la faculté; l'un comporte des juges permanents, l'autre, des juges occasionnels; l'un obéit à une loi générale supérieure aux plaideurs, l'autre, à leur convention particulière. La conséquence en est que si, voulant imiter le juge, l'arbitre statuait même en cas d'insuffisance ou d'obscurité des éléments de fait ou de droit offerts à son examen, il ferait — contrairement à ce qu'on a pu penser — plus de mal que de bien : dépassant les limites mises par les parties à son pouvoir, il rendrait un jugement sans valeur qui risquerait de rester inexécuté. Ce qu'il aurait de mieux à faire — au cas où il constaterait l'impossibilité de statuer dans les limites du compromis — ce serait d'en référer aux parties, pour leur demander de l'autoriser à statuer en équité, comme amiable compositeur. L'expérience prouve que son appel serait entendu.

§ 4. — La procédure.

La procédure à suivre pour l'instruction et le jugement est rarement indiquée par les parties dans le compromis ou dans des accords ultérieurs. Quand elle l'est, on se borne à fixer quelques règles générales. Le plus souvent, le soin de régler la procédure est confié expressément ou tacitement à l'arbitre lui-même. Des clauses de cette nature se rencontrent surtout dans les compromis instituant des commissions mixtes; elles les

invitent à élaborer leur règlement de procédure. Jusqu'au milieu du XIXe siècle, ces règlements ont été très brefs. Puis ils furent plus détaillés. Imitée d'affaire en affaire, leur rédaction finit, dans les commissions intéressant les États-Unis, par devenir de style.

La procédure écrite est la règle. Elle comporte l'échange d'un certain nombre de pièces qui sont en général les mémoires, les contre-mémoires et les exposés finaux. La production des pièces de chaque catégorie est, en principe, simultanée et rarement successive.

Le débat oral est exceptionnel. Il n'est jamais imposé. Il demeure facultatif, au gré des parties ou à la demande de l'arbitre.

L'audition de témoins est encore plus rare. Elle ne se rencontre que devant les commissions mixtes.

En dehors d'une clause formelle du compromis, on ne conçoit pas la procédure par défaut.

C'est la conséquence du caractère facultatif de l'arbitrage. Nécessaire pour engager l'instance, l'accord des parties doit persister jusqu'à la fin du procès, autrement le jugement n'est pas possible. Si la sentence était rendue sans que l'une des parties eût présenté sa défense, elle serait nulle et non avenue. Sans doute, le gouvernement qui, après avoir consenti à l'arbitrage, refuserait de se prêter à la procédure établie violerait son engagement. Mais cette rupture même du compromis priverait l'arbitre du pouvoir de statuer.

Pour qu'il en soit différemment, il faut que l'accord des parties l'autorise à passer outre à la défaillance de l'une d'elles. On trouve, vers le milieu du XIXe siècle, un certain nombre de clauses de ce genre.

Elles ont une grande importance. C'est le premier pas vers l'admission de l'obligation de laisser se dérouler sans entraves l'instance volontairement engagée. Si,

souvent répétée, pareille clause finissait par être sous-entendue, on devrait supposer que l'accord manifesté dans le compromis implique le consentement des parties à atteindre, dans tous les cas, le but du procès.

§ 5. — La sentence.

Les règles élaborées par l'usage ont enfin trait à la forme et aux effets de la sentence.

La *forme* est de plus en plus celle des jugements. Sans être encore obligatoire, l'usage s'établit de motiver les sentences. Il s'introduit sous l'influence des commissions mixtes anglo-saxonnes où les commissaires, conformément aux habitudes de leur pays, émettent séparément leur opinion en indiquant les raisons sur lesquelles ils se basent. Au contraire, les sentences des souverains sont réfractaires à cet usage. Leur défaut ou leur insuffisance de motifs n'est pas seulement un manque d'habitude, c'est un système voulu : on estime « que l'allégation des motifs pourrait provoquer, de la part de ceux qui ne croiraient pas devoir reconnaître la justesse de l'argumentation, des réfutations et des contestations ultérieures peu compatibles avec le caractère d'une décision suprême et finale [1]. » Ce n'est qu'un prétexte, car, loin de prévenir les récriminations, le défaut de motifs les provoque. En réalité, le souverain supporte mal qu'on critique sa sentence. Et, comme il se laisse souvent influencer par les intérêts de son pays ou sa conception propre du droit international, il sent qu'il est plus prudent de ne pas étaler au grand jour les raisons qui le décident : il préfère les tenir secrètes.

1. Lettre du baron de Bulow (3 déc. 1843) expliquant les raisons qui avaient engagé Frédéric-Guillaume de Prusse à ne pas motiver sa sentence dans l'affaire de Portendick (*Recueil des arbitrages internationaux*, t. I, p. 526).

Mais à mesure que s'affirme le caractère judiciaire de l'arbitrage, l'indication des motifs apparaît comme un devoir de l'arbitre (art. 23 du règlement de l'Institut de droit international). Elle offre de multiples avantages. Elle rend l'arbitre plus attentif, plus prudent et plus respectueux du droit. Elle permet de se rendre compte de la valeur de la décision, ce qui désarme les contradicteurs mal intentionnés et favorise le développement du droit. Car, selon la très judicieuse remarque de M. Renault [1], « il importe au plus haut point que non seulement la justice soit juste, mais encore qu'elle le paraisse ».

Ce devoir n'a encore dans le droit coutumier qu'une portée morale. Si sa violation ne constitue pas une cause d'annulation, elle autorise le blâme et diminue le crédit de la sentence.

Une autre règle de forme est celle de la signature de la sentence par chacun des arbitres. Si la décision est prise à la majorité, la faculté est reconnue aux dissidents de refuser de signer. C'est ce qui s'est produit dans l'affaire de l'*Alabama*. On reconnaît même aux membres de la minorité, le droit, dont l'inconvénient n'apparaîtra que plus tard, d'indiquer les raisons de leur dissentiment.

Les *effets* de la sentence sont ceux d'un jugement définitif, avec cette différence qu'elle ne comporte pas d'exécution forcée.

La sentence est d'abord obligatoire pour les parties. Il en est ainsi en vertu et dans les limites du compromis. En décidant de recourir à l'arbitrage, les États intéressés prennent, par là même, l'engagement de se soumettre à la sentence. Le caractère obligatoire de la

1. *Recueil* précité, préface, p. XI.

sentence est la conséquence de leur accord. Il en résulte que la sentence n'est obligatoire que si elle est conforme au compromis. Si l'arbitre a dépassé ses pouvoirs, son jugement ne lie pas les parties, parce qu'il ne découle pas de leur accord.

Il en résulte aussi que pour valoir la sentence n'a pas besoin de l'acceptation des parties. Aucune ratification n'est nécessaire. On ne pourra pas toujours cependant se dispenser, pour son exécution, du concours des Parlements. S'il s'agit de payer une somme d'argent ou de modifier sur quelque point la législation interne, un vote législatif s'imposera. Mais il ne sera pas loisible au Parlement de le refuser. Le pouvoir législatif se trouvera ici dans la même situation que devant tout autre engagement international déjà en vigueur : s'il refusait d'habiliter le gouvernement à exécuter la sentence, il violerait l'obligation assumée par l'État.

Il en résulte enfin que si la sentence a besoin d'être interprétée, elle ne peut l'être que par l'accord des parties, qui peuvent y procéder seules ou en s'adressant ensemble à l'arbitre pour l'y autoriser. L'arbitre ne peut pas intervenir d'office, ni à la demande d'une seule partie. A moins d'être saisi par les deux à la fois, il doit s'y refuser. C'est ce que fit le roi de Prusse, lorsque le gouvernement britannique l'invita à fixer le sens de sa sentence dans l'affaire de Portendick. Il refusa de fournir une interprétation officielle. Il se borna à donner un avis officieux.

Le caractère obligatoire de la sentence a la relativité de la chose jugée. Il ne produit d'effets, même à l'égard des parties, que pour l'affaire jugée. Il ne saurait porter atteinte aux droits des tiers; la sentence ne leur est pas opposable.

Le respect des droits des tiers va de soi. Il est parfois

formellement indiqué dans la sentence. Il en a été ain dans l'affaire de la Guyane, entre la Grande-Bretagn et le Vénézuéla, où les arbitres ont réservé les droits d Brésil sur le territoire contesté.

La sentence est, en second lieu, une décision définitive Sauf clause formelle dans le compromis, aucune voi de recours n'est ouverte de plein droit aux parties. Pou la soumettre à une révision, un nouvel accord est néces saire. Si les parties s'entendent à cet égard, la révisio peut avoir lieu par la voie diplomatique ou au moye d'un nouvel arbitrage. Il y a des exemples de pareill entente dont le plus récent est celui de l'affaire *Orinoc Steam Ship Company*, mentionnée plus loin. Mais il a aussi des exemples où, l'entente n'ayant pu se faire la sentence a dû être exécutée malgré les récrimination de la partie condamnée. En 1866, les États-Unis et l Grande-Bretagne soumettent une affaire de pêcheries l'arbitrage qui donne tort aux États-Unis; le gouver nement américain se plaint de la partialité de la sen tence et suggère qu'elle soit soumise à un nouve examen, le gouvernement britannique s'y refuse; le États-Unis se résignent et exécutent loyalement l sentence.

Mais l'exécution est essentiellement volontaire. Ell est confiée à la bonne foi de l'État condamné, exacte ment comme l'accomplissement de tout autre devoi international.

La pratique moderne a abandonné l'ancien usage d stipuler dans le compromis des garanties ou sûreté d'exécution, sauf en ce qui concerne les intérêts mora toires en cas de retard. Dans le silence du compromis il est douteux que l'arbitre ait le droit d'en fixer.

Le besoin d'une sanction spéciale ne se fait pas sentir Les États se contentent de l'exécution volontaire parc

qu'en fait, elle est suffisante. Il n'est pas d'exemple de sentence valable qui n'ait été exécutée quelles que fussent d'ailleurs les objectionss formulées contre elle par la partie condamnée; l'engagement pris par le compromis de s'y soumettre loyalement est encore de trop fraîche date, quand la sentence intervient, pour que l'on puisse songer à s'y soustraire sans faillir à l'honneur.

On ne conçoit la possibilité d'un refus d'exécution que si la sentence est entachée de nullité. Elle a ce caractère dans l'hypothèse d'un compromis irrégulier et dans celle d'un excès de pouvoir de la part de l'arbitre.

Le compromis est irrégulier lorsqu'il a été conclu par des personnes incompétentes ou au mépris des règles constitutionnelles en vigueur dans les pays intéressés.

L'excès de pouvoir peut se produire de diverses manières. Il en est ainsi d'abord en cas d'interprétation abusive du compromis.

Il en est de même si l'arbitre a entrepris l'examen de points non compris dans le compromis ou de points déjà réglés, dont il s'agit seulement de fixer l'application ou de tirer des conséquences. Invité par exemple à se prononcer sur le montant d'une indemnité, l'arbitre statue sur le principe de la responsabilité.

Il en est encore ainsi en cas de méconnaissance des dispositions impératives du compromis quant aux règles à appliquer.

Il y a enfin excès de pouvoir lorsqu'au lieu de prononcer un jugement, l'arbitre établit une transaction. C'est dans cette hypothèse que rentre le cas le plus connu de refus d'exécution, celui de l'affaire de la frontière nord-est entre les États-Unis et la Grande-Bretagne. Appelé à décider entre les prétentions opposées des parties et ne trouvant pas dans les pièces du

procès les éléments d'un jugement, le roi des Pays-Bas proposa, dans sa sentence du 10 janvier 1831, une ligne frontière coupant en deux le territoire contesté. Les États-Unis refusèrent d'exécuter la sentence, parce qu'elle n'était pas le jugement demandé par le compromis, mais une simple transaction. La Grande-Bretagne dut reconnaître le bien-fondé de l'objection. Les deux gouvernements négocièrent et, en 1842, finirent par se mettre d'accord sur un règlement amiable du conflit.

Pour que l'excès de pouvoir rende légitime le refus d'exécution, il faut, comme dans l'exemple rappelé, qu'il soit certain et indiscutable. Il faut aussi qu'on ait vraiment intérêt à s'en prévaloir. Double condition qui explique pourquoi le refus d'exécution est, en fait, excessivement rare.

Si l'excès de pouvoir n'est pas évident, la voie qui s'offre à celui qui voudrait l'invoquer, c'est l'entente avec son adversaire en vue d'un arrangement amiable ou d'un nouvel arbitrage. C'est ce qui a eu lieu, entre les États-Unis et le Vénézuéla, dans l'affaire de l'*Orinoco Steam Ship Company* qui, après avoir fait, en 1894, l'objet d'un premier arbitrage a été soumise, en 1910, à la Cour de La Haye.

Si la solution irrégulièrement proposée par l'arbitre est en soi raisonnable, elle sera acceptée. L'excès de pouvoir se trouvera ainsi couvert et la sentence, convertie tacitement en un nouvel accord, recevra exécution comme si elle constituait un véritable jugement. C'est ce qui s'est produit pour la sentence du roi Édouard VII, dans l'affaire analysée précédemment de la frontière des Andes.

***

Le système de la justice facultative, dont on vient de voir le développement et les règles, offre un grave défaut.

Peu efficace comme garantie de la paix, il n'exerce qu'une très faible influence sur la formation du droit, car il ne permet pas la création d'une véritable jurisprudence.

En effet, il ne comporte ni unité d'organe, ni continuité de fonction, ni lien conscient entre les divers procès. Les arbitres se succèdent sans se connaître et sans soupçonner l'œuvre de leurs prédécesseurs. Les précédents, ignorés, ne fournissent pas de guide. De là, des décisions souvent contradictoires.

Néanmoins, la force de la raison supplée, dans une certaine mesure, au défaut signalé. Les mêmes faits aboutissent à des conséquences semblables. Plusieurs règles, confirmées par des sentences successives, finissent par être définitivement reçues. D'autres sont posées et à leur sujet les éléments fournis par les sentences permettent l'ébauche de nouvelles doctrines.

Ces résultats ne sont pas dûs à l'influence des précédents. Ils sont en quelque sorte spontanés.

Grâce seulement à la permanence des faits et à la vertu du raisonnement juridique, lentement, inconsciemment, il s'élabore une certaine jurisprudence arbitrale, en dépit des imperfections de la justice facultative.

CHAPITRE II

LA JUSTICE FACULTATIVE RÉGLEMENTÉE

Le développement reçu par l'arbitrage facultatif surtout depuis l'affaire de l'*Alabama* lui faisait peu à peu perdre le caractère d'un expédient pour lui donner celui d'une institution. La fréquence de son emploi accusait davantage les inconvénients du défaut de réglementation : il fallait chaque fois conclure un compromis, pourvoir au choix des arbitres, fixer leurs pouvoirs, indiquer la procédure. Sans doute, le droit coutumier suppléait, dans une large mesure, aux lacunes du compromis; il dispensait les parties d'entrer dans tous les détails. Mais la latitude ainsi laissée aux arbitres n'allait pas sans quelque inconvénient : elle mettait la confiance des États à l'épreuve; elle constituait un obstacle au courant qui les entraînait vers la justice.

Sans toucher au caractère facultatif de l'arbitrage, les jurisconsultes et les amis de la paix se rendirent de bonne heure compte combien il serait avantageux, d'une part, de consolider l'œuvre de la coutume dans une convention internationale qui, en cas d'accord pour recourir à l'arbitrage, fournirait, bien définies, les règles

à suivre et, d'autre part, d'avoir un tribunal tout prêt à fonctionner à l'appel concerté des États intéressés.

Pour la procédure, l'Institut de droit international élabora, dès 1875, un projet de règlement.

Quant à la juridiction permanente, la doctrine et la propagande pacifiques, après avoir commencé par la vouloir obligatoire, finissent, vers la même époque, moins ambitieuses, mais plus pratiques, par se contenter, avec l'Union interparlementaire de la paix, d'un tribunal purement facultatif, destiné à mettre l'arbitrage à la portée de toutes les bonnes volontés [1].

L'une et l'autre réformes sont tentées et en partie réalisées par les Conférences de la Paix de 1899 et de 1907. Dues à l'initiative de la Russie, ces Conférences réunirent à La Haye les délégués l'une de vingt-six, l'autre de quarante-quatre États. Le but primitif fut de procéder à la réduction progressive des armements. Mais on se rendit bien vite compte combien ce progès était prématuré : sa réalisation suppose une ambiance d'ordre, de confiance et de légalité; au lieu d'être la cause de la paix, elle n'en peut être que la conséquence. Aussi, après s'être bornées à ce sujet à des vœux platoniques, les Conférences de la Paix se sont-elles attachées à réglementer l'usage de la force et à faciliter la pratique de l'arbitrage.

L'une des trois conventions élaborées en 1899 avait trait au règlement pacifique des conflits internationaux. Elle fut, en 1907, complétée suivant les enseignements de l'expérience acquise par les États dans l'intervalle des deux Conférences.

1. On trouvera dans un article de Th. W. Balch (*L'évolution de l'arbitrage international*, dans le Revue de droit international et de législation comparée, 1908, p. 266-280) l'analyse d'un grand nombre de projets de constitution d'une cour internationale du XIV^e^ au XIX^e^ siècles.

Elle a été signée ou acceptée par quarante-huit États, dont vingt-six l'ont jusqu'ici ratifiée. Elle est permanente et ne cesse de valoir qu'un an après sa dénonciation.

Le préambule en marque nettement le but : les puissances contractantes proclament leur volonté de concourir au maintien de la paix générale, en favorisant de tous leurs efforts le règlement amiable des conflits internationaux, l'extension de l'empire du droit et l'affermissement du sentiment de la justice internationale.

Il est à remarquer que cette volonté est basée sur la conscience qu'ont les États qu'ils sont membres d'une société des nations civilisées et qu'il y a entre eux solidarité.

La convention du 18 octobre 1907 traite successivement des bons offices et de la médiation, des commissions internationales d'enquête et enfin de l'arbitrage international dont elle facilite l'usage en réglementant la procédure et en instituant une juridiction.

SECTION I

Le règlement de procédure.

La convention de 1907 s'inspire du règlement adopté en 1875 par l'Institut de droit international. Elle confirme en principe le droit coutumier en y ajoutant quelques précisions et certaines légères innovations.

Dans la plupart de ses dispositions, elle se borne à codifier les usages suivis dans la pratique. Il en est ainsi pour ce qui a trait à la rédaction du compromis,

au choix des arbitres, des agents et des conseils, à la faculté laissée au tribunal de déterminer sa compétence en interprétant le compromis, à l'usage des langues, à la division de la procédure en deux parties, instruction et débats, à la non publicité en principe des débats, au secret des délibérations, à la révision de la sentence.

Sur certains points, elle précise les usages et dissipe les doutes auxquels ils ont parfois donné naissance. Tels sont la nationalité des arbitres, les motifs et le mode d'adoption de la sentence.

La pratique avait déjà marqué la tendance à constituer le tribunal arbitral avec des arbitres en majorité étrangers. Ce système devient la règle, à défaut d'accord contraire des parties. Chacune d'elles nomme deux arbitres dont un seul peut être national. Les quatre arbitres ainsi nommés choisissent ensemble un surarbitre. S'ils n'y réussissent pas, leurs gouvernements en confient le choix à une puissance tierce et, si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque partie désigne une puissance différente et les deux puissances ainsi nommées choisissent de concert le surarbitre. Si elles n'arrivent pas à s'entendre, chacune d'elles présente deux candidats étrangers et le surarbitre est déterminé par voie de tirage au sort (art. 45). Ainsi, sur cinq membres, le tribunal comprend trois étrangers et l'on prévoit toutes les éventualités pour arriver sûrement à la nomination du surarbitre.

L'usage de motiver la sentence devient désormais obligatoire (art. 79). Ce n'est plus pour le tribunal un devoir moral. C'est une obligation légale.

Le droit du tribunal de statuer à la majorité est confirmé. Mais il n'est plus permis de mentionner le refus de vote, ni les motifs de la minorité : la sentence ne doit porter que les signatures du président et du

greffier (art. 78 et 79), pour attester qu'elle est l'œuvre collective du tribunal. Ainsi rien ne diminue sa valeur morale.

La convention de 1907 consacre enfin quelques modestes innovations.

Les difficultés relatives à l'interprétation et à l'exécution de la sentence ne pouvaient être soumises au jugement du tribunal qui l'a rendue qu'en vertu de l'accord formel des parties. Désormais cet accord est sous-entendu et le recours au tribunal est de droit (art. 82).

La relativité de la chose jugée à l'égard des tiers peut offrir des inconvénients quand le litige porte sur l'interprétation d'un traité collectif, liant à la fois les parties et des tiers. Dans ce cas, il y a avantage à ce que l'interprétation donnée par la sentence soit valable à l'égard de tous les contractants. La relativité de la chose jugée ne le permet pas. La convention de 1907 y a remédié en étendant à l'arbitrage la procédure de la tierce intervention : les parties en litige avertissent en temps utile les autres signataires de la convention à interpréter. Chacun d'eux a le droit, en réponse à cette invitation, d'intervenir au procès. A l'égard de ceux qui en profitent, l'interprétation consacrée par le tribunal est également obligatoire (art. 84).

L'innovation la plus importante concerne la procédure sommaire. La procédure habituellement suivie en matière d'arbitrage est longue et coûteuse. Elle convient mal aux litiges peu importants qui réclament une solution facile et rapide. Elle convient moins encore aux contestations de caractère technique qui ne peuvent être sérieusement appréciées que par des juges ayant une compétence particulière. La convention de 1907 organise une procédure spéciale adaptée à ces sortes

de conflits, une sorte de justice de paix internationale (art. 86-90) : le tribunal est réduit à trois membres au lieu de cinq, un de chaque côté, plus un surarbitre étranger désigné par les arbitres et, en cas de désaccord, par tirage au sort des candidats par eux présentés; la procédure est rapide et a lieu exclusivement par écrit.

Ce droit conventionnel conserve le caractère essentiellement facultatif du droit coutumier. Il ne s'applique qu'à défaut de stipulations contraires. Son seul avantage est de dispenser les parties d'entrer dans les détails de la procédure ou de la confier à la discrétion des arbitres. Si le règlement établi leur convient, leur compromis y renverra expressément ou tacitement. S'il ne leur convient pas, il leur est loisible de le modifier pour l'adapter à leur gré aux particularités de leur litige

La justice demeure ce qu'elle était : facultative. Sa règlementation est simplement offerte. Elle n'est nullement imposée.

SECTION II

La Cour permanente d'arbitrage.

Le but poursuivi en 1899 était, conformément aux exigences de la pratique et aux vœux de l'opinion pacifiste, de créer une juridiction facultative mais permanente, toujours prête à fonctionner, accessible à tous.

A première vue, il semble qu'il ait été atteint. La juridiction créée est destinée, d'après l'article 20 de la convention de 1899, à « faciliter le recours *immédiat* à l'arbitrage » (art. 41 de la convention de 1907). Dans le préambule de la convention, les États signataires se

déclarent « convaincus que l'institution permanente d'une juridiction arbitrale accessible à tous, au sein des puissances indépendantes, peut contribuer efficacement » au résultat désiré « d'étendre l'empire du droit et de fortifier le sentiment de la justice internationale ». Enfin, le titre officiel donné à la juridiction paraît confirmer cette impression. On l'appelle « la Cour *permanente* d'arbitrage ».

Ces expressions sont restées comme le témoignage d'une intention qui ne s'est pas réalisée. L'idée d'un tribunal vraiment permanent a fait naître les plus vives alarmes. Les États ont craint de créer une puissance rivale, susceptible de devenir le nœud d'une fédération politique, le noyau d'un super-État. Si — comme ils le déclarent dans le préambule de la convention — ils ont déjà conscience d'être membres d'une société des nations civilisées, ils ne sont pas encore prêts à en faire une réalité : ils préfèrent la laisser dans le domaine des abstractions.

Aussi bien, la Cour qu'ils décident de créer est réduite en embryon capable de se développer ultérieurement au gré des circonstances, mais qui pour l'instant demeure absolument inoffensif.

La Cour a son siège à La Haye, mais elle n'a pas de sessions régulières : elle se réunit quand elle est saisie, pour disparaître aussitôt après.

Toutefois, pour faciliter ces réunions occasionnelles, on lui donne, sous le nom de bureau permanent, un greffe, chargé de la garde des archives, de la gestion des affaires administratives, de la centralisation de tous documents ayant trait à la pratique de l'arbitrage. Il est composé de membres choisis en dehors de la Cour. Il est placé sous le contrôle d'un Conseil administratif permanent, composé du ministre des affaires étrangères

des Pays-Bas et des représentants diplomatiques à La Haye des puissances contractantes.

La Cour n'a pas de personnel fixe. Elle comporte seulement une liste d'arbitres désignés par les puissances contractantes, à raison de quatre au plus par pays, choisis parmi les personnes les plus compétentes en droit international et les plus réputées pour leur considération morale; ils sont nommés pour une période renouvelable de six ans.

La plupart des pays ont usé de la faculté de désigner quatre arbitres; d'autres n'en ont nommé que trois ou deux; quelques-uns même se sont contentés d'un seul.

La liste de la Cour comprend, actuellement, cent trente-six arbitres, représentant quarante et un États.

La Cour ainsi composée ne se réunit jamais. Lorsque les parties décident de lui soumettre un litige, elles choisissent chacune sur cette liste ou hors d'elle un ou plusieurs arbitres qui, avec le surarbitre, choisi de la même manière, forment le tribunal appelé à statuer. Ce tribunal issu de la Cour, mais distinct d'elle, est, comme tout tribunal facultatif, l'œuvre des parties. Contrairement à ce qu'on a parfois pensé, il statue, non comme organe des États participant à la formation de la Cour, mais uniquement au nom des États qui l'ont institué.

Privée de tout caractère d'obligation et de permanence, la Cour n'est qu'une simple juridiction fantôme. En réalité, il y a seulement les éléments pour constituer, dans chaque cas, un tribunal et un cadre fixe pour l'y placer, et où on peut également loger toute autre juridiction spéciale d'arbitrage.

La Cour, toujours prête à fonctionner, à laquelle on avait songé, n'existe pas. Les facilités que les États avaient voulu s'offrir pour rendre plus immédiat le recours à l'arbitrage sont réduites à très peu de chose.

Le nombre excessif des candidats arbitres diminue l'autorité de l'institution, et, en rendant pour chacun d'eux, plus rares les occasions de siéger, empêche l'établissement de traditions juridiques et la formation d'une jurisprudence. La nécessité où demeurent les plaideurs de choisir, dans chaque affaire, leurs juges enlève à l'institution la principale utilité qu'elle devait présenter.

Pour toutes ces raisons, l'œuvre de la Conférence de la Paix a été, au premier moment, très critiquée. On avait fondé sur elle trop d'espérances, pour ne pas éprouver une forte déception : on a comparé la Conférence à la montagne qui accouche d'une souris.

Mais d'autres, plus avertis de la lenteur du progrès, ont été moins sévères. Si menu qu'il fût, le résultat obtenu n'était pas dépourvu de valeur. Le système adopté ménageait toutes les susceptibilités; il pouvait, par sa souplesse même, se plier à toutes les convenances et, par son fonctionnement, préparer les améliorations à venir. A défaut d'un tribunal vraiment permanent, on en avait le germe. Selon le mot de son président, M. de Stael, la Conférence avait semé la bonne graine et laissé venir la moisson.

L'expérience a prouvé la sagesse de ces prévisions. Inaugurée en 1901, elle a été d'abord installée à la Haye dans un modeste hôtel privé, sur les bords d'un paisible canal. Elle y est restée douze ans. Puis elle s'est transportée dans le magnifique palais de marbre construit, d'après les plans d'un architecte français, aux frais du milliardaire et philanthrope américain, M. André Carnegie, sur un terrain offert par le gouvernement des Pays-Bas. Divers autres pays y ont contribué par l'envoi de matériaux de construction et d'objets d'art. Ce somptueux édifice, dont la première pierre fut posée en 1907, au cours des travaux de la deuxième Confé-

rence de la Paix, a été inauguré, sous le nom de Palais de la Paix, en août 1913, en présence de M. Carnegie.

Les débuts de la Cour d'arbitrage furent difficiles. Durant près de deux ans, elle attendit vainement des plaideurs. Elle ne commença à fonctionner qu'en 1902 grâce à la sollicitude du président Théodore Roosevelt. Les États-Unis et le Mexique se mirent d'accord pour lui déférer une vieille contestation concernant le paiement aux évêques de Californie des arrérages passés et à venir de certaines fondations pieuses. L'affaire avait fait l'objet, vingt-sept ans auparavant, d'une décision arbitrale. Il s'agissait d'apprécier les effets de la chose jugée. La sentence fut rendue le 14 octobre 1902. Elle condamna le Mexique.

Ce premier exemple fut suivi. Coup sur coup, d'autres affaires furent portées à la Haye. Puis il y eut une interruption de près de quatre ans. Le courant reprit en 1909. La Cour fut saisie d'une nouvelle série d'affaires plus importantes que les premières. La grande guerre vint, durant plus de six ans, interrompre son fonctionnement, qui recommença au lendemain de la paix.

De 1902 à nos jours, l'activité de la Cour comporte trois périodes : la première, de 1902 à 1905, comprend quatre affaires; la deuxième de 1909 à 1914, onze affaires; la troisième, de 1920 à nos jours, trois affaires.

Le total des affaires jugées jusqu'ici est au nombre de dix-huit. C'est relativement peu de chose, étant donné qu'il s'agit d'une période de plus de vingt ans. Mais, si l'on tient compte des difficultés inhérentes à la mise en train de toute institution nouvelle, qui a à vaincre des habitudes anciennes et des préjugés enracinés, le résultat est, somme toute, assez satisfaisant. Pour l'apprécier, il faut d'ailleurs le comparer avec le mouvement général de l'arbitrage durant la même période.

De 1902 à 1923, il y a eu en tout environ cinquante cinq arbitrages, dont dix-huit, soit près du tiers, ont été réservés à La Haye.

D'ailleurs le but de l'institution n'est pas d'avoir le monopole exclusif des arbitrages, mais d'en faciliter la pratique. L'essentiel est que les conflits soient réglés pacifiquement et, dans la mesure du possible, sur la base du droit. Pour les États, moins encore que pour les individus, l'idéal n'est pas d'avoir beaucoup de procès, mais le moins possible de conflits. Quand ils se décident à recourir à l'arbitrage, il importe peu à quelle juridiction ils donnent la préférence.

Il convient enfin de noter que le fonctionnement de la Cour de La Haye est particulièrement onéreux. Il y a des dépenses générales, réparties entre tous les États participants, et des dépenses particulières à chaque procès, qui pèsent sur les plaideurs. Celles-ci sont assez considérables, surtout quand le tribunal comporte un grand nombre de juges et la procédure des débats oraux. Elles sont souvent en disproportion avec l'importance du procès.

La Cour peut, il est vrai, suivre, à la demande des parties, la procédure sommaire. Il en a été ainsi dans l'affaire des biens religieux en Portugal jugée en 1920.

Mais les États intéressés peuvent trouver plus expédient, surtout s'ils sont hors d'Europe, de constituer un tribunal plus près d'eux et de fixer une procédure moins solennelle.

L'expérience montre que la Cour est plus facilement choisie par les États de l'Europe occidentale que par ceux des autres parties du monde. Les États-Unis qui, dans le mouvement général de l'arbitrage, occupent une des premières places, se trouvent ici au quatrième rang, avec 4 affaires sur 18, alors que la France, la Grande-

Bretagne et l'Italie figurent respectivement dans 9, 6 et 5 affaires. Après eux viennent l'Allemagne avec 3 affaires, deux autres États européens et deux sud-américains avec 2 affaires chacun; 5 États européens, 1 asiatique et 1 sud-américain avec 1 affaire.

Au total, 16 États, 11 d'Europe, 4 d'Amérique, 1 d'Asie ont été jusqu'ici intéressés dans le fonctionnement de la Cour de la Haye.

D'autres enseignements se dégagent de la pratique quant à la constitution du tribunal, le choix des arbitres et la valeur des sentences.

En règle générale, le cadre de la Cour a abrité des tribunaux issus d'elle. C'est exceptionnellement qu'il a servi à des tribunaux spéciaux. Il y en a eu 5 sur 18 : 1 composé d'un juge unique; 4 autres, de 5 ou 4 arbitres, pris le plus souvent en totalité ou en majorité hors de la liste officielle.

Les deux systèmes de 5 ou de 3 juges ont été en balance. Sur les 17 tribunaux composés de pluralité de juges, 8 en ont comporté 5 et 9 autres 3.

Les États ont appliqué en principe la règle établie par la convention de 1907 au sujet de la majorité des juges étrangers. Sur 18 tribunaux, 5 seulement s'en sont écartés. Dans les 13 autres, non seulement la règle a été suivie, mais près de la moitié d'entre eux ont été composés exclusivement d'étrangers.

Parmi les trop nombreux membres de la liste officielle, il s'est établi une sélection. En fait, les choix ont porté sur un petit nombre d'arbitres dont le caractère et la science inspiraient plus particulièrement confiance. Sur les 68 juges qui ont composé les 18 tribunaux de La Haye, il n'y a eu que 35 personnes; parmi elles 23 n'ont fonctionné qu'une fois; les 12 autres ont siégé dans plusieurs procès où ont figuré 45 juges. Cela revient

à dire que, environ les trois quarts des procès ont été confiés à 12 arbitres seulement. Ces grands juges étaient les jurisconsultes les plus réputés du commencement du siècle. Le premier rang parmi eux a été occupé par M. Louis Renault qui, sur les 15 affaires jugées de son vivant, en a connu 7.

Si l'on examine enfin la valeur de ses décisions, on constate que le Cour de La Haye représente un système intermédiaire entre l'ancien arbitrage diplomatique et le moderne arbitrage judiciaire; elle peut, par la souplesse de son organisation, les réaliser tour à tour, ou bien les combiner.

L'arbitrage n'est pas seulement le procédé de justice qu'il tend de plus en plus à devenir, et grâce auquel les États peuvent, dans les questions juridiques, faire valoir leurs droits. Il conserve, et conservera longtemps encore, sa fonction première de procédé diplomatique, permettant aux États, dans les questions politiques, où des intérêts et non des droits sont en jeu et où leur dignité paraît s'opposer à des concessions librement consenties, d'accepter celles que l'arbitre leur impose au nom du principe supérieur de la justice. Dans cette hypothèse, la paix gagne plus que le droit. Mais la justice reçoit un hommage qui n'est pas vain, car, en étendant son empire, elle ouvre un champ toujours plus large aux plus difficiles arrangements.

Instrument de justice, l'arbitrage vaut surtout par la sentence. C'est elle qui, répondant au but poursuivi par les parties, fixera le droit litigieux et sanctionnera la légalité. L'arbitre est ici un véritable juge. Il sait que la paix ne dépend pas de sa décision, car elle n'est pas en cause. Il peut, dès lors, remplir sa mission sans autre préoccupation que celle de la justice. En rendant sa sentence, il ne doit pas seulement songer à la solution

de l'espèce soumise à son examen, il a le devoir de proclamer une règle propre à servir de base aux rapports futurs des États.

Instrument de paix, l'arbitrage vaut au contraire par son principe. Dans les conflits graves, où l'amour-propre national est engagé, il produit sur les esprits un effet calmant; c'est un excellent réactif contre les passions. Aussitôt décidé, il rend les récriminations inutiles et les discussions sans objet. Les États ont par là manifesté leurs intentions pacifiques. C'est l'essentiel. La sentence n'a plus qu'un intérêt secondaire. L'arbitre est ici un conciliateur. Sa mission consiste à conserver à l'arbitrage son rôle pacifique. Répondant à la confiance et à l'attente des parties, il a le devoir de ménager leurs susceptibilités. Il doit faire preuve de plus d'habileté que de science.

La Cour de La Haye a montré qu'elle peut servir aux deux fins de l'arbitrage.

La preuve en est fournie par les deux plus importantes affaires soumises à son jugement : celle des pêcheries de l'Atlantique et celle des déserteurs de Casablanca. Elles appartiennent l'une au type judiciaire et l'autre au type pacifique de l'arbitrage.

1. — *L'affaire des pêcheries de l'Atlantique.*

L'origine du conflit remontait au début du XIX^e^ siècle. Elle se rattachait au droit que le traité de Paris de 1783 avait donné aux Américains de continuer à pêcher dans les eaux territoriales autour de l'île de Terre-Neuve et du golfe de Saint-Laurent, comme ils avaient coutume de le faire quand ils dépendaient de la couronne anglaise.

En 1812, la guerre éclate entre les deux États. L'Angleterre prétend que, par l'effet de la guerre, les Amé-

ricains avaient perdu le droit qu'ils tenaient du traité de Paris. Aux négociations de la paix, les deux pays ne purent s'entendre au sujet des pêcheries. La question fut réservée.

Des difficultés s'ensuivirent. Pour y mettre fin les deux gouvernements décidèrent de se faire des concessions mutuelles. Une convention fut conclue le 20 octobre 1818 dont l'article premier stipulait que les Américains auraient pour toujours (*for ever*) le droit de pêcher, comme les Anglais eux-mêmes, non pas comme autrefois dans toutes les eaux territoriales anglaises, mais devant certaines côtes limitativement énumérées; partout ailleurs, dans une étendue de mer de 3 milles marins, la pêche leur était formellement interdite; la convention leur accordait en outre la faculté de sécher et de préparer le poisson sur la côte du Labrador et une partie de la côte de Terre-Neuve, tant qu'elles resteraient inhabitées.

On avait espéré que, grâce à ce pacte, les pêcheurs des deux nations vivraient désormais en bonne harmonie. Mais il est arrivé, dans ces régions, aux pêcheurs américains la même aventure qu'aux pêcheurs français. Leur droit est venu se heurter à l'hostilité des habitants de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse, qui préféraient garder pour eux seuls les richesses de leurs eaux côtières, sans avoir à les partager avec des étrangers.

Cette hostilité devint effective quand les colons anglais eurent acquis la liberté de se gouverner eux-mêmes. Elle se manifesta dans une série d'actes et de règlements restrictifs ou même prohibitifs du droit des Américains.

Au milieu du siècle dernier, le gouvernement britannique avait fait un grand effort pour ramener ses colons

à la raison. Un arrangement de 1855 assura une période de calme de onze ans. Mais, à son expiration, les difficultés recommencèrent. Elles prirent, à partir de 1889, un caractère particulièrement inquiétant. A diverses reprises, les deux gouvernements essayèrent de les aplanir; des traités furent conclus, mais leur entrée en vigueur fut entravée tantôt par l'opposition du Sénat des États-Unis, tantôt par l'hostilité du Parlement de Terre-Neuve.

Finalement, en janvier 1909, le secrétaire d'État des États-Unis, M. Root, et l'ambassadeur britannique, lord Bryce, assisté des représentants du Canada et de Terre-Neuve, décidèrent de soumettre le différend à la Cour de La Haye.

Le tribunal devait se composer de cinq membres, pris sur la liste de la Cour. Conformément à la convention de 1907 sur le règlement pacifique des conflits, les arbitres devaient être en majorité des étrangers. Chaque partie devait en nommer deux et les quatre arbitres ainsi désignés avaient à élire le cinquième membre du tribunal. En fait, c'est d'un commun accord que les arbitres furent choisis. C'est un détail qui mérite d'être noté. Il constitue une innovation intéressante : il est évident qu'un tribunal ainsi constitué inspire aux plaideurs une plus grande confiance.

Les arbitres nationaux étaient : M. George Gray, membre de Cour d'appel de circuit des États-Unis, et Ch. Fitzpatrick, chief justice du Canada. Les trois arbitres étrangers appartenaient l'un à l'Amérique latine : l'ancien ministre des affaires étrangères de la République Argentine, M. Louis Drago, auteur de la doctrine bien connue qui porte son nom; le second, aux Pays-Bas, M. de Savornin Lohman, homme d'État, plusieurs fois déjà arbitre; le troisième, le président du

tribunal, à l'Autriche, le professeur Lammasch, de l'Université de Vienne.

Suivant la tradition arbitrale anglo-américaine, une place très large fut faite, dans la procédure, aux débats oraux. On vit à la barre du tribunal : du côté américain, un agent et six conseils, parmi lesquels le négociateur du compromis, M. Root, ancien secrétaire d'État des États-Unis, un grand avocat, M. G. Turner, et un savant réputé, M. James Brown Scott; du côté anglais, un agent et onze conseils, au nombre desquels sir William Robson et sir Robert Finlay, membres du Conseil privé du roi, deux sollicitors et deux hauts représentants de Terre-Neuve : le premier ministre, sir Ed. Morris, et le ministre de la justice, M. Donald Morison.

Pour des délégations si importantes, la salle du petit hôtel alors occupé par la Cour était trop étroite. Le gouvernement néerlandais autorisa le tribunal à tenir ses audiences dans l'antique salle des Chevaliers, au Binnenhof, où s'était assemblée, en 1907, la deuxième Conférence de la Paix.

Les débats occupèrent 39 audiences. Il y eut de nombreuses plaidoiries, quelques-unes d'une longueur inusitée. Sir R. Finlay occupa la barre pendant huit jours entiers. M. G. Turner prit un temps égal pour lui répondre. Les dernières plaidoiries, celles de sir W. Robson et de M. Root, durèrent chacune plus de cinq jours.

Le 12 août, les débats étaient déclarés clos. Le tribunal se réunit une dernière fois, le 7 septembre, pour faire donner lecture de sa sentence.

Le compromis avait soumis à son jugement sept questions d'inégale importante. Celle qui dominait tout le débat avait trait à l'étendue du droit concédé aux Américains par le traité de 1818.

La Grande-Bretagne prétendait qu'il restait soumis

à tous les règlements raisonnables qu'elle et ses colonies pouvaient librement édicter — sans l'immixtion des États-Unis — en vertu de la souveraineté territoriale, notamment quant aux saisons, aux engins et à la police de la pêche.

Les États-Unis soutenaient que le traité de 1818 leur donnait un droit que la Grande-Bretagne ou ses colonies ne pouvaient arbitrairement limiter; sans doute on concevait une règlementation de la pêche, mais elle devait être en soi raisonnable, obliger de même manière tous les pêcheurs indigènes et étrangers, résulter du commun accord des États-Unis et de la Grande-Bretagne et enfin s'appliquer grâce au concours des autorités des deux pays.

A l'appui de cette thèse, les mémoires et les plaidoyers américains développaient une riche argumentation. Le principal argument était tiré de la vieille théorie des servitudes : comme la propriété privée, la souveraineté est susceptible de se fractionner; dans ce cas, son titulaire ne peut plus jouir de tous les avantages qu'elle comporte quand elle est entière. En donnant aux Américains le droit perpétuel de pêcher dans les eaux britanniques, le traité de 1818 avait cédé aux États-Unis une portion de la souveraineté territoriale; ils y étaient dès lors seuls maîtres; ayant renoncé à son autorité sur les Américains venant pêcher dans ses eaux, la Grande-Bretagne ne pouvait la reprendre par voie de réglementation.

Cette thèse n'a pas convaincu le tribunal. La sentence remarquablement motivée condamne définitivement la théorie des servitudes. Le droit des États-Unis n'est pas une servitude. La servitude internationale supposerait l'octroi d'un droit souverain, et la faculté de pêche n'est qu'un pur droit économique. La notion

de servitude est contraire au principe de la souveraineté en honneur dans les pays constitutionnels, comme les États-Unis et la Grande-Bretagne; elle est, en outre, de nature à troubler la bonne entente entre les nations. Y aurait-il d'ailleurs au profit des États-Unis une véritable servitude, qu'elle ne dérogerait à la souveraineté britannique qu'au cas où l'exercice de celle-ci serait contraire à l'usage de celle-là, ce qui n'a pas lieu dans la réglementation raisonnable du droit de pêche.

Sur le principe de leur réclamation, les États-Unis étaient donc déboutés. Mais le tribunal s'est empressé de reconnaître que, si la souveraineté de la Grande-Bretagne n'était pas atteinte, le traité limitait son droit de réglementer la pêche. Les règlements doivent être de bonne foi et s'inspirer de l'esprit du traité. Comme celui-ci ne fixait à cet égard aucune règle d'appréciation, les difficultés éventuelles devaient être réglées par voie diplomatique. Il en résultait qu'à défaut de la collaboration réclamée par eux, les États-Unis avaient le droit de contrôler la légitimité des règlements dûs à l'initiative des autorités anglaises. Les États-Unis obtenaient ainsi, indirectement, satisfaction. C'est une solution à la fois très juridique et très équitable.

La question générale tranchée, il restait au tribunal à se prononcer sur la régularité des règlements critiqués devant lui et à recommander aux parties l'adoption de règles de fond et de procédure pour résoudre à l'avenir, conformément au principe de la sentence, les difficultés pouvant naître de l'exercice du droit de pêche des Américains et du droit de réglementation de la Grande-Bretagne.

Comme le compromis l'autorisait, avant de décider sur les règlements anciens, à procéder à une expertise, le tribunal en a profité pour se dispenser de statuer. Il a

invité les parties à nommer une commission d'experts dont il désigna lui-même le président, et il s'est réservé de se réunir après l'expertise pour en apprécier le résultat s'il en était requis par l'une des parties. Mais, entrant aussitôt dans la voie des conseils, il a recommandé aux plaideurs de renoncer à cette faculté et de se mettre d'accord pour accepter l'opinion des experts, comme si elle constituait une sentence arbitrale.

Quant aux rapports futurs, il a recommandé l'adoption de la procédure suivante : les règlements britanniques recevront une publicité déterminée qui ouvrira un délai au cours duquel les États-Unis pourront, s'il y a lieu, formuler leurs réclamations. Cela vaudra opposition à l'application des règlements attaqués, dont l'effet restera suspendu jusqu'à la solution du litige. A cet effet, une commission mixte permanente sera constituée, composée d'un membre de chaque côté, et d'un troisième commissaire nommé, à défaut d'accord des parties, par la reine des Pays-Bas. La commission statuera sans retard et ses décisions auront force de chose jugée.

Une autre question résolue par le tribunal offre un intérêt doctrinal. Le traité de 1818 déniait formellement aux Américains la liberté de pêcher dans la zone de 3 milles marins « des côtes, baies, criques ou hâvres du domaine britannique », non compris dans l'énonciation du traité.

Les États-Unis et la Grande-Bretagne n'avaient jamais réussi à se mettre d'accord sur l'étendue de cette prohibition. Y avait-il lieu, dans le calcul de cette zone, de distinguer entre les petites et les grandes baies pour admettre les pêcheurs Américains dans les eaux centrales au delà des trois milles des côtes? Pour la Grande-Bretagne, il n'y avait pas à faire de distinction, parce

que le traité n'en faisait aucune. Les États-Unis soutenaient que le véritable sens de la clause était qu'ils avaient renoncé à la liberté qui leur appartenait auparavant de pêcher dans les eaux territoriales anglaises dans les parages non compris dans l'énumération du traité, tandis que si l'on acceptait l'interprétation anglaise, ils se trouveraient exclus, dans les grandes baies, non seulement des eaux territoriales, mais en outre de la portion de mer libre qui s'y trouve incluse. Pour eux, l'exclusion totale ne s'appliquait qu'aux baies où les eaux territoriales en couvrent toute la surface, c'est-à-dire aux baies dont la largeur ne dépasse pas six milles marins.

S'en tenant à la lettre du traité, le tribunal a estimé que nulle distinction n'était possible : le terme « baie » a été pris dans le sens d'une unité géographique. La teneur même du traité lui a paru imposer cette interprétation. Et, comme le compromis l'invitait à indiquer le point de départ des trois milles dans les baies, il a décidé que cette zone doit être calculée à partir d'une ligne (idéale) droite tracée sur les eaux, à l'endroit où la baie cesse d'avoir la configuration et les caractéristiques d'une baie.

Il est permis de dire qu'ici le tribunal s'est gravement trompé. Sa décision n'est pas seulement contraire à la pratique conventionnelle d'un grand nombre d'États, dont les traités de pêche distinguent les baies suivant que leur longueur est supérieure ou inférieure à dix milles. Elle viole le principe de la liberté des mers, en écartant les pêcheurs américains, devant toute baie, dans une zone de trois milles marins qui, à aucun point de vue, ne saurait être considérée comme territoriale. Elle est, en outre, défectueuse au point de vue pratique. On tirera, dit-on, une ligne droite à l'endroit où la baie

cesse d'avoir la configuration et les caractéristiques d'une baie. Mais on ne donne aucune règle pour savoir ce qu'il faut entendre par configuration de la baie. Le domaine est largement ouvert à toutes les interprétations, à toutes les chicanes. Les parties désiraient une solution leur permettant de reconnaître sans difficultés les parages fermés à la pêche américaine. Elles sont moins avancées qu'avant l'arbitrage.

On comprend que, sur ce point, les arbitres n'aient pas été unanimes. M. Drago n'a pas partagé l'avis de ses collègues. Et il a tenu, tant comme homme politique que comme jurisconsulte, à dégager sa responsabilité. Bien que le compromis n'autorisât que la constatation du dissentiment, il a exposé, dans une très intéressante note annexée à la sentence, les motifs de son opinion.

D'ailleurs, le tribunal s'est lui-même rendu compte des inconvénients pratiques de sa solution. Il a recommandé à l'acceptation des parties, comme solution transactionnelle, la fixation de la ligne à partir de laquelle doivent être comptés les trois milles marins à l'endroit le plus proche de l'entrée où la largeur n'excède pas 10 milles marins. Et, pour un certain nombre de baies, il a indiqué lui-même l'emplacement désirable de cette ligne.

Par ces recommandations, il a discrédité, au point de vue scientifique, la solution de principe. On ne peut que s'en réjouir.

Les autres questions étaient relativement secondaires. Elles ont été tranchées en général en faveur des États-Unis.

L'importance des points en litige, l'ampleur et la forme des débats, la science et l'impartialité des arbitres, la valeur doctrinale et la portée politique de la sentence

assignent à cet arbitrage le premier rang parmi les affaires juridiques dont la Cour de La Haye a eu à s'occuper. Le président Taft ne se trompait pas lorsque, quelque temps après, il le signalait, à côté des affaires de l'*Alabama* et des pêcheries de Behring, comme une des meilleures œuvres de justice internationale.

2. — *L'affaire des déserteurs de Casablanca.*

Si dans l'affaire des pêcheries de l'Atlantique la valeur juridique du litige mettait au second plan sa portée politique, dans l'arbitrage des déserteurs de Casablanca, le caractère diplomatique du différend dominait le débat.

L'origine du conflit était un incident survenu à Casablanca entre les autorités militaires allemandes et les autorités militaires françaises. Le 25 septembre 1908, six déserteurs d'un détachement de la légion étrangère, qui faisait partie du corps de débarquement français à Casablanca — dont trois Allemands — escortés par un personnage que l'on sut plus tard être le chancelier du consultat allemand, M. Just, se préparaient à rejoindre un vapeur allemand en partance pour Hambourg, lorsqu'ils furent reconnus par les soldats français de garde. Le lieutenant de vaisseau de Tournemire, directeur du mouvement du port, ordonna aussitôt leur arrestation. M. Just, se faisant connaître, déclara s'y opposer : il exhiba un ordre signé du consul d'Allemagne, M. Lüderitz, le chargeant d'embarquer les six personnes qui l'accompagnaient.

L'affaire paraissait devoir s'arranger. L'officier de marine se montrait en effet conciliant : il était disposé à faire garder les déserteurs à vue, en attendant les ordres de ses supérieurs.

Mais un autre incident plus grave survint : un des déserteurs, ayant, au cours de cet entretien, essayé de prendre la fuite, fut aussitôt arrêté par les marins français. Le soldat marocain du consulat allemand qui accompagnait M. Just eut la malencontreuse idée de se précipiter à son secours et d'user de force sur ses gardiens pour le délivrer. Naturellement il y eut échange de coups et le soldat marocain ne sortit pas indemne de la bagarre. Pour calmer sa fureur, les marins lui attachèrent les poignets derrière le dos. Ce traitement indigna M. Just, qui courut au secours de son garde; les marins l'écartèrent, mais, au cours de cette nouvelle bagarre, le chancelier se trouva le bras levé sur l'enseigne de vaisseau de Soria qui, se croyant en état de légitime défense, le menaça de son revolver.

Aussitôt averti, le consul d'Allemagne dépêcha sur les lieux son drogman, M. Maëuss, qui réclama et obtint sans difficulté la mise en liberté du soldat marocain.

Mais M. de Tournemire se montra irréductible quant aux déserteurs. M. Maëuss lui représenta la grave responsabilité qu'il assumait en gardant prisonniers des Allemands qui ne relevaient que de la juridiction de leur consul; il répondit qu'il s'en rendait compte, mais qu'il était de son devoir de garder les déserteurs en attendant les ordres de ses supérieurs.

Médiocre en soi, l'incident prit, aussitôt connu au dehors, les proportions d'un très grave conflit.

Des deux côtés, la presse chauvine enfla le débat. Le gouvernement allemand réclama avec insistance la mise en liberté des déserteurs et des excuses pour l'atteinte portée au prestige de ses autorités consulaires. Le gouvernement français s'y refusa énergiquement, ajoutant que si le Cabinet de Berlin maintenait ses prétentions, il se verrait obligé de demander la révoca-

tion du consul d'Allemagne à Casablanca. L'opinion, mal renseignée, portée à l'exagération, s'irrita aveuglément et donna libre carrière à ses passions.

Toutes les folies deviennent possibles dès que l'honneur national est mis en cause. Et dans la circonstance tout pouvait faire croire qu'il était engagé : la qualité des États en présence, qu'un terrible passé séparait; le lieu de l'incident, où les rapports des deux pays étaient particulièrement délicats; l'origine lointaine du conflit, l'expédition de Casablanca, qui, de la part de certaine presse, avait fait l'objet de très amères critiques; enfin la nature du litige qui, par le heurt des autorités consulaires allemandes et des autorités militaires françaises, plaçait face à face le prestige de deux grandes puissances et opposait irréductiblement l'une à l'autre deux manifestations essentielles de souveraineté.

Les circonstances extérieures accentuaient la gravité de la situation et augmentaient le risque d'une catastrophe. Dix jours après les incidents de Casablanca, éclatait la crise orientale provoquée par l'annexion à l'Autriche-Hongrie de la Bosnie et de l'Herzégovine et par la proclamation de l'indépendance bulgare.

Dans une atmosphère chargée de tant d'électricité, on pouvait facilement craindre qu'un épouvantable orage n'éclatât sur toute l'Europe. Fort heureusement il n'en fut rien.

Peut-être le salut est-il venu de l'étendue du danger. Le gouvernement français s'empressa d'accepter la suggestion allemande de recourir à un arbitrage.

Cependant la crise n'était pas encore apaisée. Sur les modalités de l'arbitrage, les négociations traînèrent, irritantes et périlleuses. Le jugement porterait-il sur le fait et le droit ou sur le droit seulement? Aurait-on

à exprimer au préalable des regrets mutuels? Sur ces points, les deux chancelleries étaient profondément divisées. Le désaccord paraissait irréductible, et, au début de novembre 1908, on envisageait l'éventualité d'un conflit armé. Pour la seconde fois, la solution pacifique l'emporta. Le 10 novembre l'arbitrage était définitivement décidé pour l'ensemble des questions soulevées et chacun des deux gouvernements s'engageait à exprimer ultérieurement des regrets pour les actes de ses agents, suivant le jugement des arbitres.

Il restait à rédiger le compromis. C'était particulièrement délicat, car il fallait bien en peser les termes, afin de ne blesser aucune susceptibilité, d'arrêter la procédure la plus appropriée aux circonstances et de ne ne laisser subsister, autant que possible, de matière inflammable après le jugement.

Le hasard avait voulu que M. Louis Renault se trouvât alors, à l'occasion d'une conférence, à Berlin. Il reçut du gouvernement français la mission de négocier avec le délégué allemand, M. Kriege, jurisconsulte à l'office impérial des affaires étrangères.

Le 24 novembre le compromis était conclu.

Il terminait la phase dangereuse du conflit. L'apaisement qui en résulta fut assez grand pour rendre possible la signature de la déclaration du 9 février 1909, qui mettait fin au Maroc à une politique de querelles irritantes et inutiles.

Un grand soin présida, de part et d'autre, au choix des arbitres, qui devaient être pris sur la liste de La Haye et appartenir en majorité à des pays tiers. Le gouvernement français désigna M. Louis Renault et le vénérable sir Ed. Fry, membre du Conseil privé du roi d'Angleterre, premier délégué britannique à la deuxième Conférence de la Paix, ancien avocat et magistrat, plusieurs fois

membre et président de tribunaux d'arbitrage; le gouvernement allemand, M. Kriege et M. Fusinato, homme d'État italien, ancien ministre, ancien professeur de droit international, plusieurs fois délégué à des conférences diplomatiques. Le cinquième arbitre, désigné par ses collègues, fut M. de Hammarskjöld, homme d'État, diplomate et jurisconsulte suédois. Il était difficile de mieux composer le tribunal. Car les cinq arbitres n'étaient pas seulement des savants consommés, ils avaient aussi — ce qui était capital dans la circonstance — toute l'expérience diplomatique nécessaire pour dire le droit en termes acceptables. De plus, ils se connaissaient tous et s'estimaient réciproquement.

Le tribunal commença ses travaux à huis clos, dans une intimité que le hasard fit très étroite, car, à la suite d'un léger accident survenu au président, les premières audiences furent tenues dans une modeste chambre d'hôtel.

Les débats furent très courts. Quatre séances avaient suffi aux agents des deux pays, M. André Weiss, professeur à la Faculté de Droit de Paris, jurisconsulte adjoint du ministère des affaires étrangères, et M. Lentze, conseiller rapporteur à l'office impérial des affaires étrangères, pour compléter l'argumentation développée dans leurs mémoires et contre-mémoires.

Deux questions principales étaient en discussion : l'une de principe, l'autre de fait.

La question de principe était de savoir qui, de l'autorité militaire ou de l'autorité consulaire, doit l'emporter lorsque, dans un pays soumis au régime des capitulations et occupé par une armée étrangère, les autorités se disputent les mêmes hommes qui, soldats de l'une, sont nationaux de l'autre. Envisagées séparément, elles sont également compétentes. Mais quand

elles concourent sur les mêmes lieux et revendiquent les mêmes hommes, la compétence ne peut appartenir qu'à l'une d'elles, à l'exclusion de l'autre. Il faut choisir.

La thèse française demandait la préférence pour l'autorité militaire. Elle tirait argument de la législation allemande, citait de nombreux précédents et faisait valoir le caractère exclusif de la juridiction militaire, qui, l'emportant dans tous les pays occupés sur la juridiction locale, devait, à plus forte raison, avoir l'avantage sur la juridiction consulaire, puisque, dans les pays de capitulations, le pouvoir exorbitant des consuls n'est qu'un démembrement de la puissance territoriale. On en concluait que le consulat allemand ne pouvait, vis-à-vis de l'autorité française, couvrir de sa protection ni les déserteurs de nationalité allemande, ni encore moins les déserteurs non-allemands.

La thèse allemande n'insistait pas sur le sort des déserteurs non-allemands. Elle reconnaissait qu'à leur égard le chancelier du consulat s'était rendu coupable d'une grave incorrection préméditée; il avait été autorisé par son consul à faire embarquer les trois déserteurs allemands, or, dans le sauf-conduit, il avait supprimé la mention habituelle de la nationalité allemande des protégés et porté le nombre de personnes à embarquer de trois à six; le consul avait signé l'acte sans remarquer les changements qui y avaient été faits. Mais quant aux trois déserteurs allemands, elle soutenait que l'autorité consulaire devait l'emporter sur la juridiction militaire. De son essence, disait-elle, la juridiction consulaire est exclusive de toute autre, qu'elle soit territoriale ou qu'elle se rattache à une autre puissance. La présence autour de Casablanca au moment de l'incident de troupes françaises ne pouvait en rien affecter la juridiction exclusive du consul sur des Allemands se

trouvant dans son ressort. L'acte d'Algésiras n'accordait à la France aucun droit de souveraineté sur le Maroc. Il proclamait au contraire l'indépendance du Sultan et l'intégrité de ses États. L'expédition française dans la Chaouïa n'avait qu'un but : le rétablissement de l'ordre; par suite, elle n'apportait aucun changement à la condition du Maroc; elle n'altérait ni les droits du Sultan sur le territoire, ni ceux des puissances étrangères sur leurs ressortissants.

La question de fait avait trait à la conduite des autorités respectives.

L'agent français soutenait que, si les autorités allemandes avaient excédé leurs pouvoirs en couvrant de leur protection des déserteurs de l'armée française et en s'opposant à l'action légitime de l'autorité militaire, elles ne pouvaient pas se plaindre d'avoir été un peu malmenées; les soldats et marins français s'étaient trouvés en état de légitime défense; ils avaient le droit et le devoir de repousser leurs agresseurs.

L'agent allemand concluait à son tour que les autorités françaises avaient agi arbitrairement en arrachant les légionnaires de nationalité allemande à la protection des agents consulaires de leur pays; elles avaient, en tout cas, porté atteinte à l'inviolabilité des agents consulaires, car, quel que fût leur droit, elles n'avaient pas la faculté de le faire triompher par la violence : nul n'a le droit de se faire justice soi-même. Comme sanction de son droit violé, le gouvernement allemand demandait au tribunal de condamner le gouvernement français à lui restituer les trois déserteurs allemands.

La sentence fut rendue le 22 mai 1909. Elle offre un vif intérêt.

Sur la question de principe, elle montre très claire-

ment la complexité du problème et, tout en s'abstenant de poser une règle absolue, elle accepte, dans l'espèce, la prédominance de la juridiction militaire.

Sur la question de fait, elle se garde d'aller jusqu'au bout du raisonnement logique, en rejetant toute la faute du conflit sur les autorités allemandes; elle tient compte de l'incertitude du droit pour admettre que, si leur attitude était illégale, cette illégalité n'éclatait pas d'une manière manifeste au premier examen; il y a eu erreur de droit excusable; il y a eu, au contraire, faute dans l'extension de la protection allemande aux déserteurs non-allemands; cette faute incombe, principalement, au secrétaire du consulat, qui, en protégeant sciemment des étrangers et en trompant le consul dans la rédaction du sauf-conduit, a manqué à ses devoirs de manière grave et manifeste. De son côté, le consul a été négligent en signant un acte altéré, mais sa bonne foi n'est pas suspectée.

Voilà la part faite aux torts allemands. Voici l'appréciation de l'attitude des autorités françaises. Elles avaient, sans doute, le droit pour elles, mais elles en ont abusé : il leur suffisait, pour garantir leur droit, de prendre des mesures pour empêcher la fuite des déserteurs, sans procéder à leur arrestation; elles pouvaient et, dès lors, elles devaient offrir de les laisser « en séquestre » au consulat allemand, jusqu'à ce que la question de la juridiction compétente eût été résolue; en agissant ainsi, elles auraient respecté, dans la mesure du possible, la protection de fait exercée par le consulat allemand. De plus, les circonstances ne paraissaient pas justifier ni la menace faite à l'aide d'un revolver, ni la prolongation des coups portés au soldat marocain du consulat après que sa résistance eût été brisée.

La conclusion qui logiquement s'imposait quant au

sort des déserteurs allemands, c'était leur restitution au consulat pour rétablir la situation de fait troublée par leur arrestation. Tout en le constatant, le tribunal s'est empressé d'ajouter que cette restitution — qui aurait été provisoire et temporaire puisque la juridiction sur les déserteurs appartenait à l'autorité militaire — n'eût pas établi la situation définitive désirée par les parties. Dès lors, il n'y avait plus lieu de l'ordonner.

Ainsi balancée, la sentence était un chef-d'œuvre d'habileté juridique et d'adresse diplomatique. Elle témoignait d'une science profonde du droit, qui, sans rien abdiquer d'essentiel, sait se faire souple et accommodante devant les nécessités pratiques. Sur le point capital du débat, reconnaissance de l'autorité compétente, une solution de justice s'imposait : elle était donnée. Pour le reste, il convenait de ne laisser aucune récrimination, aucun motif de rancune, aucune brèche à la continuation du conflit, afin que l'arbitrage pût produire tout son effet pacifique.

Au point de vue juridique, bien des motifs de la sentence mériteraient sans doute des réserves. Mais il n'en est pas qui ne trouvent dans les théories du droit une base et une justification partielles : la théorie des fautes, entamée par la doctrine, n'est pas encore passée au rang des hérésies; la théorie de la protection de fait, si déroutante au premier abord, peut se rattacher à l'idée de l'abus du droit et au système civil de la possession de bonne foi. On peut regretter qu'il ne s'en dégage pas une doctrine nette, propre à s'imposer, comme telle, aux arbitres de l'avenir, mais on ne peut pas dire que la sentence viole ou fausse la loi internationale. C'est pourquoi les plus éminents juristes lui ont rendu hommage.

Au point de vue pratique, il est impossible d'imaginer décision plus sage, plus prudente, mieux équilibrée. La sentence était destinée à confirmer l'apaisement produit par le compromis. Une éventualité cependant était possible et l'on ne pouvait pas l'envisager sans appréhension : c'était la restitution des déserteurs, soit à titre définitif, soit simplement à titre provisoire. La sentence aplanit toutes les difficultés en disant, dans ses motifs, qu'il n'y a plus lieu de l'ordonner et, dans son dispositif — sans rejeter formellement la demande qui y tendait — « qu'il n'y a pas lieu de donner suite aux réclamations contenues dans les conclusions des *deux* parties ».

Les torts étant balancés dans un harmonieux équilibre, la lecture de la sentence devait laisser l'impression qu'il n'y avait « ni vainqueur ni vaincu ». Tel fut le sens des commentaires de presse, dans l'un et l'autre pays.

L'arbitrage eut son épilogue. Le 29 mai 1909, était signé à Berlin le procès-verbal par lequel les deux gouvernements exprimaient mutuellement leurs regrets pour les faits relevés par la sentence arbitrale à la charge de leurs agents. Quelques semaines plus tard, les déserteurs de la légion étrangère qui, dans l'intervalle, avaient été condamnés par le conseil de guerre français, étaient graciés.

SECTION III

Tentatives d'établissement d'une juridiction vraiment permanente.

Si la Cour d'arbitrage de La Haye peut également servir aux deux fins, pacifique et judiciaire, de l'arbitrage, l'expérience montre qu'elle se prête mieux à la première qu'à la seconde. Cela tient aux défauts mêmes de son organisation.

On peut les ramener à trois principaux : la Cour est peu accessible; elle inspire une confiance limitée; elle exerce une influence insuffisante sur les progrès de la légalité et la formation du droit.

Le système offre des facilités pour trouver plus aisément des arbitres. Il ne dispense pas les États de l'obligation de constituer, dans chaque cas, un tribunal spécial. Il en résulte des délais durant lesquels des discussions irritantes peuvent se produire, au détriment de la bonne harmonie des rapports internationaux et de la sérénité requise pour la bonne administration de la justice. De plus, la procédure demeure trop coûteuse pour les affaires secondaires et les petits États. N'offrant qu'un local, la Cour attire peu les États éloignés.

En second lieu, le système n'inspire pas une entière confiance, car les membres des tribunaux issus de la Cour de La Haye ne sont pas de vrais juges. Ne se connaissant pas toujours entre eux, souvent peu connus des agents et des conseils des parties, ils doivent, au cours même des débats, gagner mutuellement une confiance qui, nécessaire à toute collaboration, est indis-

pensable à l'exercice de la fonction judiciaire. Choisis directement par les gouvernements intéressés, pouvant d'ailleurs être en partie leurs nationaux, les arbitres ne joignent pas toujours à l'impartialité l'indépendance morale ni surtout la tendance d'esprit des juges. Ils sont naturellement portés à s'attacher plus au fait qu'au droit et à préférer la transaction au jugement. Les tribunaux qu'ils forment apparaissent comme le prolongement des chancelleries.

Enfin, la Cour ne peut pas exercer toute l'influence dont serait capable une vraie juridiction, réellement permanente. Composés de trois ou de cinq membres, ne représentant ni toutes les capacités, ni tous les systèmes juridiques, les tribunaux issus d'elle sont exposés à des erreurs. Statuant au nom des parties en cause, et non au nom de la collectivité des États, ils ne peuvent d'ailleurs prendre du droit international qu'une vue limitée, non une conception universelle. Tribunaux éphémères, sans lien avec ceux qui les précèdent ni avec ceux qui doivent les suivre, ils sont incapables de contribuer à la création de traditions ou à la formation d'une jurisprudence. Leur influence ne peut être qu'indirecte et purement morale, à la suite d'une longue série de précédents.

Ces défauts ne sont pas à regretter dans les litiges où prédomine le caractère politique. On peut même dire que, dans ce cas, ils constituent, dans une certaine mesure, des avantages, car les États recherchent alors plus la forme que le fond de la justice.

Quelques-uns de ces inconvénients peuvent, à la vérité, être atténués dans la pratique, comme le montrent les deux affaires analysées ci-dessus. Mais, dans l'ensemble, ils demeurent malgré tout.

Le remède radical ne peut être fourni que par la

création d'une Cour réellement permanente, composée de vrais juges internationaux.

C'était déjà le vœu général de l'opinion savante et pacifique avant 1899. La première Conférence de La Haye avait eu peur de la permanence d'un tribunal. Elle avait recherché à calmer ces appréhensions en créant un « fantôme » de Cour. De la première à la deuxième Conférence, l'expérience avait montré à tous qu'on ne pouvait pas s'en contenter. Les idées avaient d'ailleurs mûri; la permanence d'une juridiction avait fini par paraître chose moins dangereuse.

Aussi, reprenant le projet à peine ébauché en 1899, la Conférence de 1907 a-t-elle essayé de le réaliser dans une double direction, en créant une Cour spéciale en matière de prises maritimes et une Cour générale de justice arbitrale.

Ni l'une ni l'autre de ces tentatives n'ont réussi. Elles méritent néanmoins d'être examinées, car de leur échec on peut tirer un utile enseignement.

§ 1er — La Cour internationale des prises.

La création d'une Cour internationale en matière de prises répondait à un besoin pratique.

En vertu d'un ancien usage, remontant au XIVe siècle, le belligérant qui fait sur l'ennemi ou sur les neutres une prise ne peut se l'approprier qu'après jugement : « toute prise doit être jugée ». Au début, c'était une mesure de contrôle purement administratif sur les corsaires, dans l'intérêt des armateurs et de l'État qui participait avec eux au bénéfice des prises. Étendu à toute prise, pareil contrôle parut, à l'égard de l'ennemi, une concession, puisque la rigueur du droit de la guerre permettait la confiscation de ses biens sans aucune

formalité autre que la saisie, et, à l'égard des neutres, une garantie, car il rendait possible l'examen, sous le rapport de la légalité, des actes passés en pleine mer où nulle autorité ne peut être invoquée. Avec la reconnaissance de la liberté commerciale des neutres, cette garantie, de facultative, devint obligatoire. Mais elle était et est restée essentiellement précaire.

En fait, le jugement requis intervient dans des conditions très douteuses d'impartialité; il est rendu par le capteur lui-même, qui se constitue ainsi juge dans sa propre cause; il est basé avant tout sur ses propres règlements, qui peuvent être contraires aux prescriptions du droit international.

Contre un jugement partial, le neutre a, il est vrai, le recours diplomatique dont il est fait souvent usage quelquefois avec succès. Mais cette ressource n'est pas très accessible aux pays faibles.

C'est pourquoi, depuis la fin du XVIII^e^ siècle, on a demandé, pour le contrôle des prises neutres, l'établissement de tribunaux mixtes. L'Institut de droit international a préconisé, en 1887, une réforme très modérée, propre à améliorer la pratique sans la bouleverser : la compétence restant au capteur en première instance, on devrait avoir la possibilité de recourir contre ses décisions devant une juridiction d'appel mixte.

Ce projet avait rencontré, dans plusieurs pays, beaucoup de faveur auprès des milieux maritimes.

A la veille de la deuxième Conférence de la Paix, le vœu en était devenu assez général. La ligue maritime allemande lui donnait son appui.

On ne fut donc pas étonné, en 1907, de voir l'Allemagne et l'Angleterre prendre simultanément l'initiative de pareille réforme.

La combinaison de leurs projets, appuyée par les

États-Unis et la France, aboutit à l'adoption, par trente-sept voix contre une et six abstentions, de la convention du 18 octobre 1907, portant création d'une Cour internationale des prises.

La Cour était une juridiction permanente siégeant à La Haye. Elle devait être composée de quinze membres, choisis, pour six ans, d'après un système propre à concilier tous les intérêts. Les juges étaient nommés par les États participants, mais ils n'avaient pas tous les mêmes pouvoirs. Ceux nommés par les huit grandes puissances étaient toujours appelés à siéger. Les autres devaient fonctionner à tour de rôle, d'après un tableau annexé à la convention. Suivant l'importance respective des États, sous le rapport des intérêts maritimes et de la civilisation, leurs juges pouvaient siéger de quatre à une année.

Ce système, paraissant contraire à l'égalité théorique des États, a été naturellement critiqué par les petites nations, notamment par le Brésil à qui il ne donnait qu'un juge pour deux années. Mais il avait été admis comme le plus pratique. Les petits États l'avaient accepté parce qu'il était préférable au régime jusque-là suivi en matière de prises. Ils avaient estimé qu'il valait mieux avoir un contrôle international, fût-ce avec une participation limitée de leur part, que de n'en avoir aucun.

Le système était d'ailleurs corrigé par la faculté donnée au belligérant qui, d'après le tour de rôle, n'avait pas de juge siégeant à la Cour de faire exceptionnellement siéger le sien dans toutes les affaires provenant de la guerre aux lieu et place d'un juge neutre, déterminé par le sort.

La Cour était une juridiction de recours. En principe, elle ne pouvait intervenir qu'après les tribunaux du

capteur. Il appartenait à la législation de celui-ci de décider si le recours était ouvert après la décision rendue en première instance ou seulement après la décision rendue en appel ou en cassation. Exceptionnellement, la Cour pouvait être saisie directement, faute par les tribunaux nationaux d'avoir rendu une décision définitive dans les deux ans à compter du jour de la capture.

La Cour n'était pas seulement permanente. Elle statuait, non par délégation des plaideurs occasionnels, mais en vertu de l'accord de tous les États civilisés. Elle était obligatoire dans le sens le plus large. Elle pouvait être saisie par citation directe, sans l'assentiment préalable de l'État dont la décision était attaquée. Elle était enfin accessible non seulement aux gouvernements, mais encore aux simples particuliers intéressés, neutres ou ennemis, ainsi qu'à leurs ayants-droit.

Elle pouvait confirmer la condamnation ou l'annulation de la prise prononcée par le capteur, en accordant dans le dernier cas, s'il y avait lieu, des dommages-intérêts. Elle avait aussi le pouvoir d'infirmer la condamnation, en ordonnant la restitution de la chose confisquée et le paiement, s'il y avait lieu, de dommages-intérêts ou, si la chose confisquée avait été vendue ou détruite, le versement d'une indemnité.

Le point le plus délicat était de déterminer le droit applicable. La Cour devait s'inspirer, en premier lieu, du droit conventionnel en vigueur dans les rapports des parties en cause et, en second lieu, des règles du droit international coutumier. La difficulté consistait à décider ce que la Cour devait faire au cas où elle reconnaîtrait l'inexistence de règles généralement reconnues. Rationnellement, elle aurait dû respecter le droit de capture, car, en l'absence de lois internationales, chaque pays est libre de se comporter comme il l'entend.

C'eût été un aveu d'impuissance hautement choquant : il aboutirait à des solutions contradictoires; il empêcherait l'établissement d'une jurisprudence uniforme.

Aussi, sur la demande des délégués britanniques, avait-on admis que, dans ce cas, la Cour statuerait d'après les principes généraux du droit et de l'équité. Elle eût été ainsi appelée non seulement à « dire », mais à « faire » le droit. C'était une solution hardie, susceptible d'une heureuse influence.

Mais, à la réflexion, elle a effrayé ses propres promoteurs. Il était facile, en effet, de supposer dans quel sens pourrait se développer cette jurisprudence prétorienne. Bien des questions maritimes échappent à une réglementation universelle. Elles sont envisagées de manière différente, suivant les pays. A leur égard, la pratique oscille entre deux tendances, l'une européenne, l'autre anglo-saxonne. Appelée à opter entre elles, la Cour, composée en majorité de juges non anglo-saxons, eût naturellement choisi la première comme plus conforme à l'équité. Ainsi, une sentence anglaise, rendue sur la base des règlements particuliers à la Grande-Bretagne, eût été, selon toute probabilité, infirmée.

Dès lors, l'opinion anglaise réclama la codification du droit maritime afin de diminuer, avec l'incertitude du droit, le pouvoir exorbitant de la Cour. Répondant à ce vœu, le gouvernement britannique convoqua à Londres, à la fin de 1908, une Conférence qui élabora un projet de déclaration sur divers points de droit maritime. Il ne posait pas des principes nouveaux; il se bornait à définir les règles généralement reçues au sujet de la plupart des matières — jusque-là controversées — qui devaient rentrer dans la compétence de la Cour. Il en était ainsi notamment du blocus, de la contrebande de guerre, de la doctrine du voyage continu, de la des-

truction des navires neutres, de l'assistance hostile des neutres.

Malheureusement, l'opinion anglaise, émue de la règlementation donnée à une question offrant pour elle un intérêt vital, à la contrebande des vivres, s'opposa à la ratification de la déclaration.

Faute d'avoir réussi à diminuer l'incertitude du droit maritime, il a été impossible de donner suite au projet de création d'une Cour internationale des prises. Non ratifiée, la convention de 1907 n'est jamais entrée en vigueur.

§ 2. — La Cour de justice arbitrale.

Si général que fut, en 1907, le désir de voir créer une juridiction réellement permanente, la Conférence de La Haye n'en a abordé l'examen qu'avec timidité. Tout le monde était favorable à l'amélioration du système de 1899, mais beaucoup se contentaient d'un progrès limité.

La Russie se bornait à proposer que les arbitres de la liste de La Haye se réunissent une fois l'an, en séance plénière, à l'effet d'élire, au scrutin secret, trois d'entre eux qui devaient former, pour l'année suivante, un tribunal permanent, mais facultatif. Ainsi une nouvelle facilité, plus grande que celle établie en 1899, serait offerte aux États, les dispensant, en cas d'urgence, de choisir leurs arbitres.

Plus hardis, les États-Unis demandaient une réforme radicale : la création d'une Cour permanente, toujours prête, fonctionnant aux frais de tous, représentant les divers systèmes juridiques, assurant la continuité de la jurisprudence internationale, avec des juges inamovibles et à caractère professionnel, avec des sessions

régulières; elle ne remplaçait pas la Cour permanente d'arbitrage de 1899; elle la doublait, lui laissant les litiges de caractère plus ou moins politique, pour se réserver ceux d'ordre juridique.

A l'appui de leur proposition, les États-Unis tiraient argument de leur expérience nationale. Ils avaient commencé en 1777 avec une Cour arbitrale, composée de juges désignés également par tous les États, pour arriver, dix ans après, à la Cour suprême actuelle, ne comportant qu'un nombre restreint de membres, nommés par le président de l'Union.

Ce projet rencontra la résistance de quelques États secondaires, à qui l'idée d'avoir des juges inamovibles, au-dessus des nations, paraissait contraire à la souveraineté. Le premier délégué du Brésil résumait ces objections en disant : « l'institution arbitrale vit de la confiance ; l'institution judiciaire, de l'obéissance ».

Mais, appuyé par l'Allemagne, l'Angleterre et, en partie, par la France, le système américain recueillit l'assentiment général.

Il fournit la base d'un projet de convention relative à l'établissement d'une Cour de justice arbitrale.

La nouvelle Cour devait, comme celle de 1899, être facultative, mais distincte d'elle. Elle était composée de juges titulaires et de juges suppléants, inamovibles et rétribués, choisis, de préférence, sur la liste des arbitres de l'ancienne Cour, pour une durée renouvelable de douze ans. Elle avait son siège à La Haye et des sessions régulières. Le bureau international de l'ancienne Cour devait lui servir de greffe et le Conseil administratif d'intermédiaire avec les gouvernements. La procédure était celle prévue par la convention de La Haye. La Cour devait désigner tous les ans une délégation

spéciale de trois membres, chargés surtout des procédures sommaires.

Mais on n'est pas arrivé à s'entendre sur le mode de désignation des juges. La Cour ne pouvait compter que 17 membres au plus qui devaient représenter 44 États. On proposa divers systèmes de nomination.

Les États-Unis préconisaient la solution qui avait prévalu pour la Cour des prises : 17 juges dont 8 permanents, désignés par les grandes puissances, et 9 siégeant à tour de rôle, d'après un tableau, désignés par les 36 autres États. Ce projet fut retiré devant l'opposition énergique des États sud-américains.

Le Brésil proposait de respecter l'égalité absolue de tous les États : chacun d'eux nommerait un juge; il y aurait eu ainsi 44 juges qui auraient été répartis, selon l'ordre alphabétique des pays, en trois groupes, chacun desquels siègerait à tour de rôle pour trois ans. Ce projet n'eut aucun succès. Il fut également retiré.

D'autres États soumirent l'idée de combiner l'égalité de tous avec la nécessité d'avoir une Cour composée d'un nombre raisonnable de membres : chaque État nommerait un juge et les 44 juges ainsi désignés choisiraient entre eux les 15 ou 17 membres nécessaires pour la composition de la Cour. Ce projet rencontra également une opposition absolue, car l'idée de l'élection éveilla la crainte des coalitions grâce auxquelles certains juges ne seraient jamais choisis.

On essaya d'arriver à un accord en confiant l'examen de la difficulté à un comité de sept ambassadeurs, qui ne purent davantage s'entendre.

La véritable pierre d'achoppement dans tout ce débat fut la répugnance des États secondaires à se départir de la rigueur du principe de l'égalité. Une

conception erronée de leur indépendance les portait à exagérer la portée de ce principe.

De ce que les États sont indépendants, il ne résulte pas qu'ils doivent tous également contribuer à l'organisation de la société des nations. L'égalité ne doit s'entendre qu'au point de vue juridique. Elle signifie que tous les États sont égaux devant la loi internationale, qu'ils ont tous l'aptitude d'avoir les mêmes droits et d'être tenus des mêmes obligations. Elle ne saurait conduire à l'égalité des fonctions. Se baser sur la notion de l'indépendance, pour réclamer pareille égalité, ce serait tomber dans une flagrante contradiction, car, précisément, l'organisation de la société des nations implique une restriction continue de l'indépendance. Pour être possible, cette organisation doit s'inspirer des intérêts de la collectivité, qui sont supérieurs à ceux des membres. Or, l'intérêt commun exige que l'on tienne compte, dans l'organisation des services publics, de la capacité, de la valeur, de l'influence de ceux qui y participent. Il en est de la société des nations comme de la société nationale : dans l'une, comme dans l'autre, l'égalité ne peut être que juridique; elle est compatible avec de réelles différences de capacité, de position, d'influence.

Loin de s'opposer à l'adoption de pareille doctrine, les États secondaires ont intérêt à y contribuer, car ils ont à gagner plus que les grands États à un régime d'ordre et de légalité qui réduit l'empire de la force et de l'arbitraire.

Bien des États s'étaient rendus compte, en 1907, de cette vérité. Aussi est-il probable que la Conférence eût abouti à concilier les divers points de vue si elle en avait eu le temps matériel. Ce n'est qu'à regret qu'elle a dû laisser son œuvre inachevée.

Pour ne pas perdre le fruit d'un si long travail, elle a annexé son projet de création d'une Cour de justice arbitrale à un vœu adressé aux gouvernements de continuer ses efforts en vue d'un accord sur le choix des juges.

Les États-Unis s'attachèrent à la réalisation de cet accord. Au début de 1910, ils prirent l'initiative d'une entente avec l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne. Les délégués des quatre puissances tinrent à Paris une conférence officieuse qui laissa l'espoir d'un prochain succès. L'entente rencontra des difficultés. Cependant, grâce à l'insistance des États-Unis, on serait peut-être arrivé, par des négociations patientes et habiles, à grouper une majorité d'États suffisante pour donner corps à l'idée, en créant pour leur usage, la Cour projetée à laquelle auraient progressivement adhéré les autres États.

L'Institut de droit international appuyait ces efforts de son autorité scientifique, en formulant, en 1912, le vœu que le projet de 1907 fût réalisé au plus tôt.

On pouvait espérer que la troisième Conférence de la Paix prévue pour l'été de 1914, aboutirait à ce résultat. La grande guerre est venue arrêter cette marche vers le progrès.

L'incertitude du droit à appliquer, le défaut d'entente sur le choix des juges, tels furent les obstacles qui ont respectivement empêché le succès pratique des tentatives faites par la deuxième Conférence de la Paix en vue de l'établissement de juridictions permanentes.

Ce que la collectivité des États n'a pas réussi à faire, les Républiques de l'Amérique Centrale l'ont un instant réalisé.

§ 3. — La Cour de justice centre-américaine.

Les cinq Républiques de l'Amérique Centrale : Costa-Rica, Guatémala, Honduras, Nicaragua et Salvador, sont ensemble, sous le rapport de la superficie et de la population, à peu de choses près, égales à la Suède. Elles ont environ 430 000 kilomètres carrés de territoire et 5 000 000 d'habitants. Elles représentent, dans la grande famille latine, un monde à part. Une communauté de race, de langue, de religion, d'histoire et d'intérêts les pousse à la fédération.

Séparées de l'Espagne en 1820, réunies momentanément au Mexique, elles formèrent, en 1824, sur le modèle des États-Unis, une Union fédérale qui dura quatorze ans. L'expérience en fut très médiocre : le vêtement était trop ample pour des corps aussi frêles. A côté d'un exécutif faible et d'un Sénat impuissant, le Congrès était arrivé à monopoliser le pouvoir, qu'il exerça de manière tyrannique. En 1838, conscient du discrédit où il était tombé, il se décida à voter une loi qui autorisait les membres de l'association à reprendre leur liberté.

Dès lors, l'Union fut dissoute et les cinq Républiques vécurent séparées. Toutefois, le désir de s'unir à nouveau persista. Des tentatives nombreuses furent périodiquement faites pour le réaliser, mais des querelles de personnes, d'incessants mouvements révolutionnaires en ont toujours empêché le succès. La dernière est toute récente. Elle date de janvier 1921. Les pays centre-américains — à l'exception du Nicaragua — étaient tombés d'accord pour fonder une fédération sur le modèle des États-Unis, combiné avec le système suisse. Sur les bases convenues, une constitution fédérale devait

être élaborée par une Assemblée constituante nommée par le peuple. L'entrée en vigueur du pacte était subordonnée à sa ratification par au moins trois des contractants. Refusée par le Congrès de Costa-Rica à une seule voix de majorité, elle a été accordée par les autres Républiques. Le pacte a reçu un commencement d'exécution par l'élection des représentants à l'Assemblée constituante. Mais, en décembre 1921, il s'est produit au Guatemala un coup d'État qui a tout ruiné. Le nouveau président a répudié le pacte et s'est séparé de l'Union. Le Honduras et le Salvador ont dû suivre son exemple.

Il est naturel que ces pays, en mal de fédération, aient songé à établir, entre eux, un tribunal permanent. Ils l'essayèrent une première fois en 1902, sans résultat durable. Cinq ans après, un nouvel effort fut couronné de succès. Il parut d'autant plus important qu'il était obtenu sous les auspices des États-Unis et du Mexique.

A la fin de 1907, les représentants des cinq Républiques se réunirent en conférence à Washington. Leurs travaux furent inaugurés sous la présidence du secrétaire d'État des États-Unis, M. E. Root, avec l'assistance du ministre du Mexique. Ils aboutirent, le 20 décembre, à huit conventions, dont l'une, obéissant à la suggestion personnelle de M. E. Root, décidait l'établissement d'une Cour de justice centre-américaine.

C'était une juridiction non seulement permanente, mais obligatoire. Elle pouvait même statuer, au besoin, par défaut. Créée pour dix ans, elle devait être prorogée en cas de succès. Sa compétence était extrêmement étendue. Elle portait sur les conflits de toute nature entre les gouvernements, à défaut d'arrangement diplomatique. Elle s'appliquait aux recours exercés contre les gouvernements par de simples particuliers, après épuisement des moyens légaux offerts dans le pays pour-

suivi. Elle comprenait enfin les différends entre les divers pouvoirs dans chaque État. A côté de cette large compétence obligatoire, la Cour pouvait connaître, à titre facultatif, de tout autre litige, voire, en cas d'accord des parties, entre une des Républiques centre-américaines et un pays étranger.

La Cour était composée de cinq juges, à raison d'un par pays, choisis par le pouvoir législatif, parmi les meilleurs jurisconsultes nationaux, pour une période de cinq ans, renouvelable. Les juges étaient rétribués et choisissaient parmi eux, tous les ans, leur président.

La Cour avait son siège sur le territoire de Costa-Rica, d'abord à Cartago, puis à partir de 1911, à San-José; mais elle pouvait exceptionnellement se transporter ailleurs.

M. Carnegie, qui avait richement doté la Cour d'arbitrage de La Haye, lui consacra un capital de 100 000 dollars pour la construction d'un Palais de Justice.

La Cour fut inaugurée, en grande pompe, le 25 mai 1908, en présence des représentants officiels des États-Unis et du Mexique, MM. William Buchanan et Enrique Creel, transportés en Amérique Centrale à bord d'un croiseur américain.

La participation à cette solennité des États-Unis était significative. Ils tenaient à revendiquer la paternité de la Cour, qui réalisait, entre cinq petits pays américains, l'idée qu'ils s'étaient efforcés de faire triompher l'année précédente à La Haye, entre toutes les nations civilisées.

On s'explique, dès lors, la faveur rencontrée par la Cour auprès de l'opinion américaine. On l'a saluée comme un événement capital dans l'histoire de l'humanité. On y a vu un modèle proposé aux grandes puis-

sances européennes. On a glorifié les Républiques centre-américaines d'avoir fourni le bon exemple.

Cependant, dans son discours d'inauguration, le délégué des États-Unis, M. W. Buchanan, subordonnait très prudemment l'efficacité de l'exemple à la sagesse de la Cour, à la loyauté de ses commettants, à la maturité politique de leurs peuples.

« Pour que l'idéal conçu soit rempli, il est nécessaire, disait-il, que les arrêts de la Cour s'inspirent d'un haut esprit d'impartialité et que les gouvernements s'y soumettent promptement et sans réserve ».

« Il en sera ainsi, ajoutait-il, si, derrière la Cour, il y a, dans chaque pays, une conscience publique capable de la maintenir hors des contingences politiques ».

Malheureusement, ces conditions ne se sont pas réalisées. L'expérience devait montrer que, pas plus que pour la fédération, l'Amérique centrale n'était encore mûre pour la justice obligatoire : elle n'offrait pas à cette plante délicate de terrain propice pour pousser de solides racines.

Plus heureuse que son aînée de La Haye, la Cour de justice centre-américaine n'eut pas longtemps à attendre les plaideurs. Elle rendit sa première sentence quelques mois après son installation dans des circonstances curieuses et un peu déconcertantes.

En juillet 1908, le territoire du Honduras était envahi par des révolutionnaires qui, partis du Salvador, étaient soupçonnés de rechercher l'établissement, entre ces pays et le Guatémala, d'un gouvernement commun destiné à faire la guerre au Nicaragua. Costa-Rica, seul pays étranger à cette ténébreuse affaire, crut devoir attirer l'attention de la Cour sur les dangers qui paraissaient menacer la paix centre-américaine.

Dans l'ardeur de sa jeunesse, la Cour n'hésita pas

à prendre aussitôt une initiative à laquelle ne l'autorisait pas son statut : s'adressant aux quatre pays intéressés, elle fit appel à leurs sentiments de fraternité pour éviter un conflit armé et ajouta qu'elle était prête à statuer à la première réquisition.

Le Honduras et le Nicaragua s'empressèrent de la saisir d'une réclamation contre le Guatémala et le Salvador. Ils leur reprochaient une attitude qui avait encouragé les révolutionnaires et sollicitaient des mesures pour le maintien de l'ordre.

Par deux arrêts interlocutoires, la Cour invita, le 13 juillet, les demandeurs à fournir leurs preuves, les défendeurs à cesser toute assistance aux révolutionnaires et à ramener leurs effectifs militaires sur le pied de paix.

Vainement les défendeurs objectèrent que, faute de préliminaire de conciliation diplomatique, elle n'était pas compétente. La Cour statua au fond et, par arrêt du 19 décembre 1908, repoussa la demande comme mal fondée.

A la suite de cette première affaire, l'activité judiciaire de la Cour se borna à fort peu de chose. De 1909 à 1914, elle eut à connaître de quatre réclamations formées par des citoyens du Nicaragua contre les gouvernements de Costa-Rica, du Guatémala, du Honduras, pour dommages, arrestations, perquisitions ou expulsions arbitraires. Elles ne put que les rejeter, parce qu'elles n'avaient pas été précédées par l'épuisement des moyens légaux dans les pays recherchés.

Mais la Cour crut pouvoir se donner une activité extra-judiciaire, en s'immisçant par deux fois, en 1910 et en 1912, dans les luttes intestines du Nicaragua.

En 1910, sur le conseil de son membre nicaraguen, elle proposa au président Madriz et au général Estrada, chef

de la révolution, de conclure un armistice. Sous des prétextes divers, la proposition ne fut accueillie par aucune des parties et, malgré les efforts de la Cour, la lutte se poursuivit jusqu'au triomphe de la révolution.

Deux ans plus tard, un nouveau conflit mettait aux prises le président Diaz avec le général Mena. Sans se décourager de son insuccès antérieur, stimulée sans doute par les félicitations du gouvernement des États-Unis, la Cour prit une initiative hardie; elle dépêcha sur les lieux, en messagers de paix, trois de ses membres. Après un voyage tourmenté, la commission parvint à s'aboucher avec les deux adversaires qui, méfiants l'un de l'autre, refusèrent de consentir à la trêve proposée.

En dépit de ses échecs répétés, l'activité politique de la Cour était suivie aux États-Unis avec une sympathie que seul pouvait expliquer l'intérêt qu'ils attachaient au maintien de l'ordre au Nicaragua, dont ils avaient depuis longtemps compris l'importance stratégique et commerciale.

Mais loin de servir la Cour, cet intérêt allait précisément la perdre. Déjà dépouvue d'autorité, elle devait sombrer dans le discrédit à la suite d'un grave conflit que la politique des États-Unis fit naître, entre, d'une part, le Nicaragua et, d'autre part, Costa-Rica et le Salvador.

Avant la construction du canal de Panama, tous les projets de canaux interocéaniques avaient en vue la route qui, par la rivière Saint-Jean et le lac de Nicaragua, conduit de l'Atlantique au Pacifique. Aussi ce territoire était-il l'objet de toutes les convoitises.

L'Angleterre y avait depuis longtemps pris hypothèque en occupant des îles, divers points de la côte et en exerçant son protectorat sur une tribu indienne du Nicaragua, les Mosquitos.

L'objectif des États-Unis était de se débarrasser d'une si gênante concurrence. Songeant dès 1840 à l'utilisation de la route indiquée, ils cherchèrent, de leur côté, à s'y assurer la prédominance. En 1849, ils réussirent à conclure avec le Nicaragua un traité qui leur donnait un privilège pour la construction du canal.

Les rapports furent dès lors tendus entre les deux grandes puissances. Le conflit fut évité grâce à un effort mutuel de conciliation; par le traité Clayton-Bulwer, du 19 avril 1850, elles renonçaient réciproquement à exercer un contrôle exclusif sur le futur canal et à rechercher à dominer en Amérique Centrale.

Mais des deux côtés, ce n'était qu'une trêve. L'Angleterre n'abandonnait aucune de ses possessions. Les États-Unis reprenaient, sous le couvert de l'initiative privée, l'action politique que le traité paralysait.

Durant plusieurs années, la guerre des flibustiers fut pour chacune des parties le moyen de tenir en échec les entreprises de l'autre.

Finalement l'Angleterre accepta de s'effacer. Par le traité Hay-Pancefote, du 18 novembre 1901, elle reconnut aux États-Unis la faculté de construire le canal sous leurs auspices. Le choix de l'isthme de Panama fit passer au second plan la route de Nicaragua.

Cependant les États-Unis ne pouvaient pas s'en désintéresser, car le Nicaragua, se trouvant constamment dans des embarras d'argent, cherchait à leur susciter de nouvelles concurrences : en 1908, il n'hésita pas à faire au Japon des ouvertures qui inquiétèrent fort les États-Unis. Dès lors, ils ne cessèrent de surveiller de près les affaires du Nicaragua. Ils virent avec plaisir sombrer dans l'insurrection la dictature du président Zelaya qui complotait ainsi contre eux. Ils aidèrent à triompher, en 1910, la révolution du général Estrada, avec

qui ils conclurent aussitôt un accord financier. Ils furent amenés en 1912 à occuper divers points du pays, ce qui permit au président Diaz d'écraser le soulèvement fomenté contre lui. Après ce succès, il combla les vœux des États-Unis, en signant avec eux, le 8 février 1913, un traité qui, moyennant une somme de 3 millions de dollars, destinée à être employée à des travaux divers sous le contrôle des États-Unis, leur donnait une option perpétuelle pour la construction, à travers l'isthme, d'un canal interocéanique et le droit d'établir une base navale dans la baie de Fonseca.

Ce traité ne put être ratifié avant la fin de la présidence de M. Taft. Il fut renouvelé, sous l'administration du président Wilson, le 5 août 1914, et, après approbation du Sénat, ratifié le 22 juin 1916.

Évidemment, l'intention des États-Unis n'était pas de construire dès à présent un second canal. Mais ils tenaient à en prévenir l'établissement par un État tiers sur la seule route possible.

Malgré le caractère hypothétique de son exécution, le traité provoqua une vive émotion chez les voisins du Nicaragua.

Costa-Rica avait des motifs particuliers de s'en plaindre. Entre lui et le Nicaragua, l'affaire du canal avait une histoire. Lors des premières tractations de cette République avec les États-Unis, en 1849, il s'était préoccupé de leur répercussion sur ses intérêts, car la rivière Saint-Jean, qui devait être comprise dans le tracé du canal, forme sur une grande partie de son cours sa frontière avec le Nicaragua. En 1858, il réussissait à signer avec lui un traité qui lui assurait la libre navigation commerciale sur la rivière, avec la garantie d'être consulté au sujet des accords que le Nicaragua pourrait être ultérieurement amené à conclure pour le canal.

La portée de cette garantie ayant été plus tard mise en doute, elle fut, en 1888, fixée par arbitrage du président des États-Unis, Cleveland. La sentence établit que le Nicaragua était tenu de consulter Costa-Rica avant toute concession de canal. L'effet de la consultation devait varier selon les cas : elle n'avait en principe que la valeur d'un simple avis; mais si les droits naturels de Costa-Rica étaient vraiment lésés par la concession projetée, si elle aboutissait par exemple à une occupation de son territoire ou à une diminution de sa liberté de navigation sur la rivière, son consentement était nécessaire et il était en droit de ne l'accorder que moyennant compensation.

En outre, les États-Unis avaient à diverses reprises reconnu la solidarité des intérêts de Costa-Rica et du Nicaragua dans l'affaire du canal. En 1900, ils avaient signé avec eux des protocoles séparés stipulant que, lorsque le président des États-Unis serait autorisé à acquérir le droit de construire le canal sur le territoire de l'un d'eux, des négociations auraient lieu avec l'autre pour arrêter le plan et les détails de l'opération.

Quand Costa-Rica connut, en 1913, les négociations poursuivies à son insu, il s'empressa de protester tant auprès du Nicaragua qu'auprès des États-Unis. Il lui fut répondu des deux côtés que le traité n'accordait aucune concession; il se bornait à donner une option pour une construction à négocier ultérieurement; il n'affectait dès lors en rien ses droits.

Néanmoins, le Sénat des États-Unis se montra sensible à ces protestations. Il exigea que, dans l'acte de ratification, il fût formellement mentionné que le traité n'entendait porter nulle atteinte aux droits des tiers États.

Cette réserve ne rassura pas Costa-Rica. Dans l'impossibilité d'obtenir satisfaction par la voie diplomatique, il résolut, en mars 1916, sans renouveler contre le traité de 1914 les protestations vainement formulées contre celui de 1913, d'actionner le Nicaragua devant la Cour de justice.

Basée sur la violation des droits qu'il tenait du traité de 1858 et de la sentence de 1888, sa demande tendait à l'annulation du traité de 1914.

Le Nicaragua fit défaut. Il expliqua les raisons de son abstention dans une note adressée à Costa-Rica et communiquée à la Cour. Il contestait sa compétence : les moyens diplomatiques n'avaient pas été épuisés; la consultation de Costa-Rica n'était pas nécessaire pour la conclusion du traité; il s'agissait d'un acte souverain qui ne pouvait pas être annulé. Il l'avertissait que si, passant outre à ses objections, elle prononçait l'annulation du traité, sa sentence serait tenue pour non avenue et il refuserait de s'y conformer.

Le 30 septembre 1916, la Cour rendit son arrêt, en l'absence du juge nicaraguen. Elle se reconnaissait compétente, déclarait que le traité de 1914 violait les droits de Costa-Rica, mais, tenant compte que l'une des parties contractantes, les États-Unis, était étrangère au procès, s'abstenait de prononcer formellement l'annulation du traité.

De son côté, le Salvador critiqua le traité de 1913, puis celui de 1914, parce qu'en permettant aux États-Unis d'établir une base navale dans la baie de Fonseca, dont il est également riverain, il mettait sa sécurité en danger.

La baie de Fonseca baigne une étendue de 185 kilomètres de côtes dont la majeure partie appartient au Honduras. Elle communique avec le Pacifique par une

ouverture de 35 kilomètres. Si, naturellement, elle ne constitue pas une mer fermée, historiquement, et dans le sentiment commun des riverains, elle en est une. Il est évident qu'une base navale établie sur les côtes du Nacaragua, la dominerait tout entière : elle commanderait les côtes des autres riverains et leurs communications avec l'Océan.

Le Salvador était donc justifié à craindre pour sa sécurité.

Il s'en plaignit aux États-Unis et au Nicaragua, invoquant, en même temps que le souci de sa défense, la violation de la neutralité du territoire du Honduras, établie, dans l'intérêt de la paix en Amérique Centrale, par l'une des conventions conclues à Washington le 20 décembre 1907.

Les États-Unis cherchèrent à le rassurer : loin de le menacer, la base navale projetée ne garantirait que mieux sa souveraineté ; la neutralité du Honduras n'était nullement en cause, l'établissement d'une base navale ne pouvant ni avoir pour effet de rendre son territoire théâtre de conflits, ni l'inciter à se départir de sa neutralité vis-à-vis de ses voisins.

La réponse du Nicaragua fut moins conciliante : souverain de ses côtes, pouvant y établir lui-même une base navale, il pouvait en céder le droit à un tiers ; la neutralité du Honduras n'y mettait pas obstacle, parce que si la convention de 1907 avait voulu interdire l'établissement d'une base navale à proximité du territoire neutralisé, elle n'eut pas manqué de le stipuler formellement, à l'instar des traités analogues intervenus en Europe ou en Afrique.

Ces explications, pas plus que la réserve insérée par le Sénat américain dans l'acte de ratification, ne calmèrent les justes alarmes du Salvador qui, imitant

l'exemple de Costa-Rica, saisit, en août 1916, la Cour de justice.

Allèguant que le traité de 1914 causait un grave préjudice à ses intérêts, il lui demandait d'inviter le Nicaragua à s'abstenir de l'exécuter, en maintenant l'état de choses antérieur.

A la différence du procès précédent, le Nicaragua constitua avocat. Il contesta la compétence de la Cour sous prétexte que les moyens diplomatiques n'avaient pas été épuisés. Quant au fond, il nia que le traité contînt la moindre menace contre le Salvador : l'influence des États-Unis, dans l'Amérique Centrale, était ancienne, elle n'avait cependant jamais mis en péril la liberté des diverses Républiques.

Le 9 mars 1917, par quatre voix contre celle du juge du Nicaragua, la Cour rendit son arrêt. Après avoir affirmé sa compétence et reconnu que la concession d'une base navale menaçait la sécurité nationale du Salvador et violait ses droits de copropriété dans la baie, elle décidait que le Nicaragua était tenu de rétablir, par tous les moyens en son pouvoir, l'état antérieur des choses, mais elle s'abstenait — par égard pour les États-Unis — d'ajouter qu'il devait laisser le traité inexécuté.

Plus hardi que lors de sa première condamnation, le Nicaragua notifia officiellement à la Cour qu'il tenait son arrêt pour nul et non avenu; elle n'avait pas compétence pour statuer sur une question relative à son indépendance et à son honneur national; elle avait mal jugé; enfin, en lui enjoignant de rétablir l'état antérieur à un traité valablement conclu, elle avait porté atteinte à ses droits souverains.

La Cour crut devoir y répondre. Après avoir réfuté les objections du Nicaragua, elle l'invita à se soumettre à la sentence : son refus ne violerait pas seulement la

foi jurée, il porterait un coup mortel à l'institution, en Amérique Centrale, de l'arbitrage obligatoire.

En même temps, elle fit vainement appel à l'appui moral des quatre autres Républiques.

Ce n'est pas le lieu d'entrer ici dans l'examen du fond de cette affaire. Il s'y posait une question de grande importance : celle de savoir si un État a le droit de négocier librement sur des matières offrant un intérêt vital pour ses voisins. En faveur de la liberté des conventions, on songera peut-être au principe que les traités, comme les contrats, ne peuvent ni nuire ni profiter aux tiers; ils sont toujours conclus sous réserve de leurs droits. Ainsi le Sénat américain s'était mis d'accord avec sa conscience. En fait, cependant, le principe de la relativité des conventions peut conduire à des conflits insolubles si le traité reconnu valable lèse néanmoins les intérêts d'un tiers. Celui-ci aura le droit non seulement de l'ignorer, mais de demander réparation pour le tort qui lui est fait; à la souveraineté des contractants, il opposera la sienne et il cherchera, par tous les moyens, à protéger ses intérêts. C'est ce que le Sénat des États-Unis avait lui-même reconnu, à une autre occasion, en présence d'une menace des intérêts américains : les États-Unis, disait-il en 1912, ne sauraient tolérer que, dans les continents américains, un territoire passe sous le contrôle d'un État non américain, si ce fait met en danger leurs communications ou leur sécurité.

La question se pose dès lors si, au lieu de laisser deux souverainetés se heurter, il ne vaut pas mieux chercher à les concilier.

Pareille conciliation ne saurait être l'œuvre d'un tribunal. Question essentiellement politique, elle ne peut être réglée que par des négociations diplomatiques, poursuivies dans un esprit de conciliation.

Le tort des Républiques centre-américaines a été d'en faire l'objet d'un débat judiciaire. Saisie de leur demande, la Cour était obligée de statuer. Elle s'est acquittée de son mieux d'une tâche très délicate. Ses arrêts sont justes, fortement motivés et d'une parfaite correction. Mais en entreprenant l'examen d'un litige où l'aspect politique dominait, elle risquait, en accusant davantage le conflit, de compromettre sa propre existence.

C'est ce qui est arrivé. Après le retentissant échec essuyé en 1916-1917, la Cour fut délaissée, et, lorsque au printemps suivant expira sa première période décennale, elle cessa, faute de renouvellement, d'exister.

Ce qu'on s'explique mal, c'est que les États-Unis, qui avaient été les parrains de la Cour et qui paraissaient tant tenir à son succès, l'aient ainsi laissée sombrer, alors qu'il était en leur pouvoir de lui venir en aide. Partie contractante dans le traité attaqué, ils auraient pu prévenir le procès en donnant aux gouvernements alarmés les conseils nécessaires ou des satisfactions légitimes. Ils auraient pu aussi engager le Nicaragua à éviter le scandale d'un refus de soumission aux sentences, en s'entendant avec ses voisins. Une attitude de conciliation était indiquée. Le conseil en avait été donné. Il est regrettable qu'il n'ait pas été écouté.

Si la Cour de justice centre-américaine n'a pas rendu beaucoup de services, elle a du moins laissé un utile enseignement. Son expérience montre de manière fort pratique qu'on ne saurait être assez prudent dans la marche vers la justice internationale obligatoire. A vouloir brûler les étapes, on risque de reculer au lieu d'avancer. Il ne sert de rien de stipuler le recours obligatoire pour tous les conflits à venir, quelles qu'en soient la nature et la gravité, quand la conscience des États

n'est pas encore assez mûre pour en accepter les conséquences. Autrement, lorsque le moment vient de remplir l'obligation assumée, on s'y dérobe et la juridiction, que dans un moment d'enthousiasme on a voulue obligatoire, cesse d'exister même comme facultative.

Cet enseignement ne devait pas être oublié.

L'échec des procès de 1916-1917 n'avait pas seulement ruiné la Cour de justice centre-américaine, il avait créé un sérieux obstacle au règlement de la question du canal de Nicaragua qui intéressait à un si haut point les États-Unis. Le traité conclu en 1914 avec le Nicaragua demeurait en vigueur. Il s'agissait de le faire accepter par ses voisins.

Quand, après la grande guerre, le gouvernement américain eut retrouvé sa pleine liberté d'action, il s'entremit pour amener un rapprochement entre les Républiques centre-américaines. Puis, à la fin de 1922, il invita leurs gouvernements à se réunir, comme ils l'avaient fait quinze ans auparavant, en conférence à Washington, pour s'entendre sur l'adaptation aux circonstances nouvelles de leurs traités de 1907.

Les États-Unis profitèrent de l'occasion pour signer avec Costa-Rica un protocole lui promettant d'être consulté, pour la défense de ses intérêts, au cas où le canal de Nicaragua viendrait à être construit.

La Conférence de Washington s'ouvrit le 4 décembre 1922 sous la présidence du secrétaire d'État, M. Hugues, qui fit ressortir l'importance de l'adoption de nouvelles mesures pour le règlement arbitral des conflits. Elle aboutit, le 7 février 1923, à douze conventions, dont une relative à l'établissement d'un tribunal international centre-américain.

Si la juridiction projetée vient à être créée, elle sera beaucoup plus modeste que sa devancière.

Elle n'est pas à proprement parler permanente.

A certains égards, elle l'est même moins que la Cour d'arbitrage de La Haye, puisqu'elle n'a pas de siège fixe. Elle se réunit chaque fois dans une des cinq capitales centre-américaines au choix des plaideurs ou au hasard d'un tirage au sort. Son personnel aussi est variable. Chaque procès est soumis au jugement de trois arbitres pris sur une liste générale de trente juristes nommés par les cinq Républiques à raison de six chacune. De ces six personnes, quatre sont librement choisies parmi les nationaux, les autres doivent être prises, l'une sur une liste de quinze noms que les États-Unis ont accepté de dresser à cet effet, et l'autre sur une liste de cinq membres que chacun des signataires sollicitera d'une République de l'Amérique latine, autre que les Républiques centre-américaines. Ces listes sont établies pour une période renouvelable de cinq ans.

Le choix des trois juges de chaque procès est minutieusement réglé. Chaque plaideur en désigne un sur la liste générale, en dehors de ses propres nationaux. Le troisième arbitre, qui doit appartenir à une nationalité tierce, est choisi d'un commun accord par les gouvernements intéressés, à défaut d'accord, par les deux premiers arbitres et, si ceux-ci n'arrivent pas non plus à s'entendre, par voie de tirage au sort.

Le procès s'engage après la conclusion d'un compromis spécial ou, si les parties ne se mettent pas d'accord à ce sujet, par voie de citation directe. Si le défendeur refuse de nommer son arbitre, celui-ci est désigné par tirage au sort opéré par les soins du président d'une tierce République centre-américaine.

La compétence de la nouvelle juridiction est ainsi obligatoire, mais son étendue n'est pas illimitée. Elle porte sur tous les conflits entre gouvernements à l'ex-

ception de ceux qui affectent l'existence souveraine et indépendante des États. Elle n'est pas accessible aux simples particuliers.

Rendues prudentes par l'expérience, les Républiques centre-américaines se sont mises d'accord sur un minutieux règlement de procédure annexé à la convention. Il s'applique au cas où les parties n'ont pas réussi à conclure un compromis; dans l'hypothèse contraire, c'est la procédure usitée devant la Cour d'arbitrage de La Haye qui est suivie.

On indique des cas où la sentence est tenue pour nulle et non avenue. Il en est ainsi lorsqu'il y a eu irrégularité dans la composition du tribunal ou violation des règles de procédure.

On admet aussi, dans certaines hypothèses très limitées, le recours en révision, avec cette particularité que le demandeur en révision doit déposer un fort cautionnement (2 500 dollars) qui, en cas de rejet du recours, est attribué à la partie adverse à titre de dommages-intérêts.

SECTION IV

La Cour permanente de justice internationale.

La création d'une juridiction vraiment permanente a pu avoir lieu après la guerre mondiale.

Elle fut prévue par le Pacte de la Société des Nations comme un des rouages essentiels de cette organisation. Le Conseil de la Société était chargé (art. 14) de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société.

Constitué en janvier 1920, le Conseil s'empressa de

s'acquitter de cette tâche. Il institua à La Haye, en juin suivant, un comité de dix jurisconsultes de grande réputation, appartenant à dix nationalités des Deux-Mondes et représentant les principaux systèmes juridiques, comme les grandes formes de civilisation, avec la mission d'élaborer un avant-projet, en tenant compte des projets divers préparés, en la matière, par plusieurs gouvernements tant ex-ennemis qu'ex-neutres.

A la fin de juillet, le comité présidé par un jurisconsulte belge, M. le baron Descamps, arrêta à l'unanimité, sur le remarquable rapport de son membre français, M. de Lapradelle, un projet de statut de la Cour.

Examiné et remanié par le Conseil, en août et en octobre, ce projet fut soumis à l'approbation de l'Assemblée de la Société des Nations qui, après quelques retouches, l'adopta à l'unanimité, le 13 décembre 1920.

En présence des termes particuliers de l'article 14 du Pacte, prescrivant que le projet préparé par le Conseil serait soumis aux membres de la Société, il parut douteux que le vote de l'Assemblée, quoique unanime, eût de plein droit force obligatoire. Aussi fut-il décidé que le statut de la Cour serait soumis à l'adoption des membres de la Société et qu'il entrerait en vigueur dès qu'il aurait été ratifié par la majorité des États. Il le fut, dès 1921, par trente-deux États. La deuxième Assemblée de la Société des Nations, réunie en septembre 1921, se trouva ainsi en mesure de procéder à l'élection des juges.

Installée aussitôt à La Haye, la Cour inaugura solennellement ses travaux le 15 février 1922.

Sa première tâche fut d'élaborer son règlement. Elle l'adopta le 24 mars 1922.

Pour apprécier l'importance de cette institution, il est nécessaire d'en examiner rapidement l'organisation, la compétence, la procédure et le fonctionnement.

§ 1er. — L'organisation de la Cour.

Le but poursuivi était d'avoir une juridiction véritable et réellement permanente, composée de juges professionnels, choisis d'avance, non par les seuls plaideurs, mais par la collectivité des États, statuant dans une atmosphère de justice, en dehors de toute préoccupation politique, formant un corps capable de créer des traditions et d'élaborer une jurisprudence.

C'était la même idée que lors de la deuxième Conférence de la Paix de 1907 dont le comité des juristes a eu constamment en vue le projet.

Pour réussir, il fallait trouver moyen de résoudre la difficulté qui, en 1907, avait occasionné son échec : assurer la représentation permanente dans la Cour des grands États sans heurter de front la susceptibilité des autres en violant le principe de l'égalité.

L'existence de la Société des Nations, avec ses deux organes essentiels, le Conseil et l'Assemblée, a permis d'arriver à une solution acceptable, grâce à une combinaison qui respecte le principe de l'égalité, en soumettant tous les juges à l'élection, et donne en même temps satisfaction aux grands États, par la certitude qu'ils auront toujours parmi les juges un de leurs nationaux.

En effet, la Cour se compose de 15 membres, 11 juges titulaires et 4 juges suppléants, élus par l'Assemblée et par le Conseil sur une liste de personnes présentées par les groupes nationaux de la Cour d'arbitrage de La Haye.

On a voulu que le choix des candidats fût autant que possible soustrait aux influences politiques pour être fait de manière à assurer la mise en valeur des meilleures compétences. C'est pourquoi on a songé aux membres

de la Cour d'arbitrage, qui, nommés par les États, ont leur confiance et, bien placés pour discerner les capacités techniques, peuvent procéder à la désignation des meilleurs candidats.

Dans chaque pays, il est formé un groupe national composé des membres actuels de la Cour d'arbitrage ou, si le pays n'y est pas représenté, de personnes choisies à cet effet par le gouvernement de la même manière que les membres de la Cour d'arbitrage.

Trois mois au moins avant la date de l'élection, chaque groupe est invité à présenter ses candidats au nombre de quatre au plus, dont deux seuls peuvent être des nationaux. Il les doit choisir parmi les hommes les plus réputés pour leurs qualités morales et leur capacité technique ou professionnelle, en consultant au préalable les plus grandes institutions judiciaires, universitaires et académiques du pays.

Les noms choisis sont communiqués au Secrétariat général de la Société des Nations qui dresse la liste définitive des candidats, en vue de l'élection qui est faite concurremment par l'Assemblée et le Conseil de la Société. Les noms qui obtiennent la majorité absolue dans l'un et l'autre des deux collèges sont proclamés élus. Si à la première séance d'élection, on n'arrive pas à des résultats complets, une deuxième et, au besoin, une troisième séance ont lieu. Si, après celle-ci, il reste encore des sièges à pourvoir, il est formé une commission médiatrice de six membres, nommés trois par l'Assemblée et trois par le Conseil. Pour chaque poste vacant, la commission recommande un nom à l'adoption séparée de l'Assemblée et du Conseil. Si enfin les résultats attendus ne sont pas atteints, on s'en remet aux juges déjà élus qui sont chargés de pourvoir définitivement aux postes vacants en choisissant parmi les personnes

qui ont obtenu des suffrages, soit dans l'Assemblée, soit dans le Conseil.

Les avantages pratiques de ce système d'élection l'ont fait adopter sans difficulté. Il a réuni l'unanimité des suffrages du comité des juristes de La Haye, du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations. C'est qu'il donne réellement satisfaction à tous les intérêts en présence.

L'élection, qui est le seul système propre à ménager toutes les susceptibilités, avait, avant l'organisation de la Société des Nations, le grave inconvénient d'exposer les grands États à la coalition des petits qui, ayant pour eux le nombre, auraient été les maîtres de l'élection.

Le même danger aurait subsisté si l'on avait réservé l'élection des juges à l'Assemblée, où la majorité appartient aux petits États.

On ne pouvait davantage songer à attribuer compétence exclusive au Conseil, car il y aurait eu alors risque que les grands États ne fissent la loi aux petits.

En faisant intervenir l'Assemblée et le Conseil on supprime tout danger de coalition, soit des grands États contre les autres, soit de ceux-ci contre ceux-là : Assemblée et Conseil sont placés sur le même pied. Pour être élus, les juges doivent avoir la confiance de l'une et de l'autre.

Ainsi, les grandes puissances sont rassurées et, en même temps, l'égalité des États se trouve respectée.

L'expérience a confirmé ces prévisions optimistes. Lorsqu'en septembre 1921, la Société des Nations a été appelée à choisir les premiers juges de la nouvelle Cour, elle s'est trouvée en présence d'une liste d'une centaine de candidats. Outre que tous les pays n'ont pas usé de la faculté d'en désigner quatre, l'obligation d'indiquer des personnes de nationalité étrangère a amené plusieurs d'entre eux à porter leur choix sur les mêmes hommes,

d'une réputation mondiale, qui se trouvaient ainsi particulièrement signalés à l'attention des collèges électoraux.

La liste des candidats a été, en outre, par suite de retraits volontaires de candidatures, réduite à 90 noms entre lesquels la Société a eu finalement à en choisir 15.

L'élection commença le 14 septembre. Devant l'Assemblée, les voix furent tout d'abord portées sur 51 noms dont 9, dès le premier tour de scrutin obtinrent la majorité absolue des suffrages. Au second tour, le dixième juge était élu. Il fallut encore trois tours pour le onzième juge. De son côté, le Conseil a procédé en même temps au choix de 11 noms pour les postes de juges titulaires.

La comparaison des deux listes montra qu'il y avait, entre l'Assemblée et le Conseil, accord sur 9 noms, qui furent proclamés définitivement élus.

Restaient deux postes de juges titulaires. On procéda à une nouvelle élection. Le choix de l'Assemblée, comme celui du Conseil, se porta sur deux noms pris respectivement sur les premières listes.

Après quoi, on passa à l'élection des juges suppléants. Le choix des deux collèges concorda sur trois noms qui furent proclamés élus.

Pour le quatrième poste, l'Assemblée et le Conseil persistèrent chacun pour son candidat. On procéda, le lendemain 15 septembre, à la nomination d'une commission mixte de médiation qui, à l'unanimité, recommanda le choix d'un tiers candidat qui, le surlendemain, fut agréé par les deux Corps.

Ainsi toutes les élections furent faites en quarante-huit heures et, à l'exception d'un juge suppléant, la Cour eut son personnel au complet dès le premier jour.

Ses quinze membres sont :

Juges titulaires, MM. Loder (Pays-Bas), Weiss (France),

Lord Finlay (Grande-Bretagne) M. Pessoa (Brésil), Nyholm (Danemark), Moore (États-Unis), de Bustamante (Cuba), Altamira (Espagne), Oda (Japon), Anzilotti (Italie), Huber (Suisse); juges suppléants, MM. Jovanovitch (Yougoslavie), Beichmann (Norvège), Negulesco (Roumanie), Wang-Chung-Hui (Chine).

Les 15 pays représentés appartiennent 10 à l'Europe, 3 à l'Amérique, 2 à l'Asie.

La majorité des juges sont des hommes de science, la plupart des professeurs, quelques-uns des magistrats de carrière.

Les choix pouvaient difficilement être meilleurs. La seule observation qu'on pourrait faire au sujet de la procédure suivie en 1921 pour l'élection des juges, c'est que l'Assemblée n'a peut-être pas été suffisamment avertie des mérites respectifs des candidats. A part quatre ou cinq noms qui, désignés par plusieurs pays à la fois, s'imposaient comme bénéficiaires d'une sorte de plébiscite international, l'Assemblée pouvait hésiter, pour les dix autres places entre vingt, trente candidats qu'elle connaissait mal ou point du tout. Il eut été désirable d'établir suivant l'usage suivi devant les Académies un examen des titres des candidats, au sein d'une commission spéciale et en comité secret. Les choix n'auraient peut-être pas été différents, mais on les eût ainsi libérés de tout soupçon d'influence politique.

La même observation s'applique à l'élection complémentaire faite en septembre 1923 pour remplacer le juge de nationalité brésilienne, M. Ruy Barbosa, décédé, et qui aboutit au choix d'un autre Brésilien, M. E. Pessoa.

La composition actuelle de la Cour ne répondra certainement pas aux besoins de l'avenir. Quand d'autres États, aujourd'hui absents, seront admis dans la Société des Nations, il conviendra d'élargir les cadres de la

Cour pour y permettre leur représentation. C'est une éventualité déjà prévue par le statut qui autorise d'avance l'Assemblée à augmenter, sur la proposition du Conseil, le nombre des juges jusqu'à concurrence de 15 titulaires, au lieu de 11, et de 6 suppléants, au lieu de 4.

Les membres de la Cour sont élus pour neuf ans. Le point de départ de cette période a été placé au 1er janvier 1922. Ils sont d'ailleurs indéfiniment rééligibles.

Les juges sont inamovibles en ce sens que, durant la période pour laquelle ils ont été élus, ils ne peuvent être révoqués ni par leurs gouvernements respectifs dont ils ne sont pas les représentants, ni même par la Société des Nations au nom de qui ils fonctionnent. Leur mandat ne peut, hors les cas de mort ou de démission volontaire, prendre fin que dans l'hypothèse où ils auraient cessé de répondre aux conditions requises et à la suite d'un jugement unanime de leurs collègues.

Pour mieux assurer leur indépendance, on a déclaré leurs fonctions incompatibles avec toute autre fonction publique ou administrative, de manière permanente pour les juges titulaires, à titre temporaire, dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, pour les juges suppléants, en laissant à la Cour elle-même le soin de statuer en cas de doute.

Pour la même raison, les membres de la Cour jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques.

Ils sont enfin rétribués.

Les juges titulaires ont un traitement fixe, plus une indemnité par jour d'audience; les juges suppléants n'ont que cette indemnité. Leur rétribution annuelle est, au maximum, de 60 000 florins hollandais (ou 126 000 francs-or) pour le président de la Cour, de 45 000

(ou 94 500 francs-or) pour le vice-président, de 35 000 (ou 73 500 francs-or) pour les juges titulaires, et de 30 000 (ou 63 000 francs-or) pour les juges suppléants.

Ces traitements ont paru excessifs. En réalité, ils sont à peine en rapport avec l'importance exceptionnelle de la haute juridiction internationale. Il faut tenir compte que, quand la Cour sera occupée toute l'année, ses membres, quelques-uns venant de très loin, devront s'expatrier et que, dès maintenant, ils doivent abandonner, dans leurs pays respectifs, des situations mieux assises et souvent plus lucratives.

La Cour siège à La Haye dans le même Palais que son aînée, la Cour permanente d'arbitrage.

Elle élit, pour trois ans, son président et son vice-président, qui sont rééligibles. Elle nomme son greffier, pour une période renouvelable de sept ans. Le président et le greffier doivent résider à La Haye.

La Cour a eu la chance de compter parmi ses membres l'homme qui, par sa grande expérience judiciaire, son absolue intégrité et sa haute tenue morale, était tout indiqué pour guider ses premiers pas et assurer son succès. Dans son superbe discours d'inauguration, M. Loder a montré dans quel esprit élevé d'impartialité et d'indépendance il compte conduire les travaux de la Cour.

Ce choix a été complété, pour la vice-présidence, par celui de M. André Weiss, qui apporte à l'œuvre de la justice internationale une profonde connaissance du droit servie par la plus claire intelligence.

Avant d'entrer en charge, les membres de la Cour doivent prendre, en séance publique, l'engagement d'exercer leurs fonctions en pleine impartialité et en toute conscience. Le règlement de la Cour a fixé ainsi les termes de cet engagement :

« Je déclare solennellement que j'exercerai tous mes devoirs et attributions de juge en tout honneur et dévouement, en pleine et parfaite impartialité et en toute conscience ».

Les membres de la Cour, siègeant en séance publique, portent un costume spécial qui consiste dans une robe noire avec des parements de velours de même couleur.

La Cour se réunit régulièrement tous les ans le 15 juin en session ordinaire et siège jusqu'à épuisement des affaires inscrites au rôle. Elle peut en outre, sur la convocation de son président, se réunir en session extraordinaire toutes les fois que les circonstances l'exigent.

Elle fonctionne en principe en réunion plénière avec onze et au moins neuf juges.

Il n'y a pas en principe de cause d'exclusion ou de répudiation de juge. Mais on a laissé aux membres de la Cour le soin d'examiner les raisons spéciales qui peuvent, dans une affaire déterminée, militer, dans l'intérêt de la justice, pour la non-participation d'un juge. L'initiative de pareille mesure peut venir du juge intéressé ou du président et la décision est prise d'un commun accord entre eux; en cas de désaccord, l'affaire est soumise à la Cour tout entière, qui statue souverainement.

Dans le même ordre d'idées, on s'est demandé si, pour mieux écarter tout soupçon de partialité, il ne convenait pas d'éloigner du siège les juges de la nationalité des parties. On ne l'a pas pensé. D'abord, parce que, si plusieurs États sont intéressés dans une affaire, l'exclusion des juges de leur nationalité ferait descendre le quorum des juges dans des proportions trop fortes pour conserver à la Cour la représentation nécessaire des différentes formes de civilisation et des principaux

systèmes juridiques du monde. Ensuite, parce qu'il y a pratiquement intérêt que les juges nationaux puissent faire entendre, jusqu'au dernier moment, les arguments de leurs pays et contribuer à apporter, dans la rédaction de la sentence, le souci des ménagements de forme requis par les susceptibilités nationales.

Dès lors, si les deux parties ont au siège des juges de leur nationalité, elles les conservent. Si l'une d'elles seulement y est représentée, l'autre est autorisée à désigner pour siéger un juge suppléant de sa nationalité et, s'il n'en existe pas, à choisir un juge de préférence parmi les personnes ayant figuré parmi les candidats lors des élections. Si enfin les deux parties ne sont pas représentées à la Cour, chacune d'elles peut procéder à la désignation ou au choix d'un juge comme il vient d'être dit.

Par là, la Cour se rapproche du type d'un tribunal arbitral. Mais c'est une nécessité, car ses justiciables ne sont pas des plaideurs ordinaires, ce sont des États qui ne sont pas encore habitués à se plier aux exigences de la justice, comme de simples particuliers. Comme l'a dit M. Loder, le 13 décembre 1920 devant l'Assemblée, la solution adoptée est « une concession faite à la faiblesse morale encore existante. Mais le temps l'effacera et le jour viendra où la Cour pourra briller dans toute sa dignité ».

La Cour comporte trois chambres, fonctionnant à la demande des parties : une, de trois juges, choisis annuellement, statue en matière sommaire; deux autres, de cinq juges, choisis tous les trois ans, connaissent des litiges relatifs au travail, aux communications et au transit, avec l'assistance, obligatoire dans le premier cas, facultative dans le second, de quatre assesseurs techniques siégeant avec voix consultative; ces deux der-

nières chambres peuvent, avec le consentement des parties, se réunir ailleurs qu'à La Haye.

§ 2. — La compétence de la Cour.

La juridiction nouvelle est établie pour les litiges entre communautés politiques. On n'a pas voulu sur ce point innover. Sans rien préjuger du développement ultérieur de la Cour, il a paru qu'il serait prématuré de donner accès à la Cour aux particuliers agissant contre des États.

Ce sont donc seuls les États et les communautés politiques assimilées à eux qui ont qualité pour se présenter devant la Cour.

Mais comme elle est créée comme organe de la Société des Nations, elle n'est en principe ouverte qu'aux membres de la Société.

Par égard pour les États-Unis qui ont signé le Pacte, mais qui, ne l'ayant pas ratifié, ne font actuellement pas partie de la Société, il a été stipulé que la Cour leur est également ouverte.

Quant aux autres États, ils sont d'abord justiciables de la Cour dans tous les cas déjà prévus par les traités en vigueur, notamment dans les traités de paix, par exemple quant aux voies de communication et à la protection des minorités. Ils peuvent en outre venir devant elle dans les conditions qu'il appartient au Conseil de régler.

Par résolution en date du 17 mai 1922, il a été décidé qu'ils doivent avoir préalablement déposé au greffe de la Cour une déclaration portant acceptation de sa juridiction, en s'engageant à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout État qui s'y conformera.

Cette déclaration peut être faite pour un ou plusieurs différends déjà nés ou pour tout ou partie des différends à naître. Si elle a un tel caractère général, elle peut comporter l'acceptation de la juridiction de la Cour comme obligatoire de plein droit, sans que cette acceptation puisse toutefois, hors le cas de convention spéciale, être opposée aux membres de la Société et aux États mentionnés à l'annexe du Pacte qui ont également accepté la juridiction de la Cour comme obligatoire.

Les conditions ainsi fixées peuvent être modifiées à tout instant par le Conseil, sauf pour les procès déjà engagés en vertu des déclarations existantes.

Il appartient à la Cour de statuer, en cas de difficulté, sur la validité ou l'effet de la déclaration faite par un État tiers.

La compétence de la Cour est, en principe, facultative, en ce sens qu'elle ne peut être saisie qu'en vertu de l'accord des parties.

Le comité des juristes avait pensé pouvoir lui assigner une compétence obligatoire dans les litiges ayant un caractère purement juridique. Il avait en vue la résolution adoptée, en 1907, par les trois quarts des États représentés à la deuxième Conférence de la Paix, aux termes de laquelle le principe de l'arbitrage obligatoire avait été reconnu applicable aux différends relatifs à l'interprétation et à l'application des traités.

Il avait estimé en outre que l'obligation trouvait une base dans l'article 13 du Pacte, où les membres de la Société conviennent de soumettre à l'arbitrage les litiges susceptibles d'une solution arbitrale, en énumérant spécialement « les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il est établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'éten-

due ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture ».

Mais devant les objections de divers gouvernements, le Conseil de la Société dut, dans le projet définitif du projet de statut de la Cour, abandonner l'idée de l'obligation.

La principale objection fut que l'obligation paraissait contraire à l'article 12 du Pacte qui, pour la solution des différends, donne aux parties le choix entre la procédure judiciaire et le recours au Conseil. On estima, dès lors, qu'il n'y avait pas lieu d'envisager pareille modification au Pacte, qu'il s'agissait simplement d'appliquer, et que, dans ces conditions, il valait mieux ne donner à la Cour qu'une compétence purement facultative.

A la vérité, l'objection était loin d'être décisive, car comme la convention des parties peut donner compétence à la Cour, on ne voit pas pourquoi cet accord ne pourrait pas être constaté par une convention générale passée entre deux ou plusieurs États.

Cependant, si, au point de vue juridique, l'objection était fragile, elle avait, au point de vue politique et pratique, un caractère de haute gravité.

Elle dénotait, chez certaines puissances, le défaut de volonté de se lier définitivement dans certains cas vis-à-vis des autres membres de la Société. La notion de l'obligation repose sur la confiance réciproque. Si cette confiance n'existe pas à l'égard de tous, l'obligation n'est pas recommandable, car, stipulée sans conviction, elle risque de rester, dans la pratique, lettre morte, ce qui est pire que le refus de l'admettre.

Ce fut donc, de la part du Conseil, un acte de grande sagesse de l'écarter.

Le même point de vue triompha devant l'Assemblée. Les États partisans de l'obligation — et ils étaient extrê-

mement nombreux — comprirent qu'il valait mieux avoir la Cour permanente de justice internationale, fut-ce avec une compétence purement facultative, plutôt que d'en sacrifier l'établissement à l'honneur des principes.

La compétence de la Cour demeure ainsi, en principe, facultative. Elle n'existe que pour les affaires que les parties lui auront soumises par accord spécial ou par convention générale.

Le statut offre, pour réaliser pareils accords, une facilité en permettant aux membres de la Société des Nations de déclarer reconnaître comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre membre acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de litiges mentionnées dans l'article 13 du Pacte.

En outre, la compétence de la Cour est dès maintenant obligatoire dans une série de cas spéciaux prévus dans les traités en vigueur.

Étant donnée la part restreinte, mais susceptible d'extension ultérieure, faite à la compétence obligatoire de la Cour, il a fallu, puisqu'aussi bien elle peut être appelée à statuer en dehors de l'hypothèse d'un compromis spécial, où tout dépend de l'accord occasionnel des parties, indiquer, comme on l'avait fait en 1907 pour la Cour internationale des prises, d'après quelles règles elle aurait à juger.

L'enseignement fourni par l'échec de la Cour des prises a imposé à cet égard la prudence nécessaire. La nouvelle Cour doit se borner à « dire » le droit. Elle n'a pas reçu le pouvoir d'aller au-delà, en « faisant » le droit là où il n'existe pas.

Mais dans l'application du droit en vigueur, elle peut pousser son examen jusqu'aux dernières limites :

Elle doit appliquer d'abord les conventions inter-

nationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les États en litige; ensuite, la coutume internationale, comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit; à défaut de règles conventionnelles ou coutumières, les principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées; enfin, comme moyens auxiliaires de détermination des règles de droit, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés.

La Cour ne peut statuer d'après l'équité qu'en vertu du consentement formel des parties.

A cet égard encore, — comme en ce qui concerne la participation des juges de la nationalité des plaideurs —, elle s'écarte de la pure notion de la justice pour se rapprocher de l'arbitrage. Mais cet écart est également nécessaire. Si la Cour comporte des juges permanents, si elle obéit, dans un certain sens, à une loi supérieure aux parties, elle demeure, en principe, une juridiction facultative.

La conséquence en est que, à l'exemple des tribunaux d'arbitrage, elle peut et même doit refuser de statuer en cas d'obscurité ou d'insuffisance du droit international.

C'est pourquoi il a été sage d'ajouter à la fin de l'article 38 de son statut que la Cour a la faculté, si les parties sont d'accord, de statuer *ex æquo et bono*.

C'était d'autant plus nécessaire qu'à la différence des arbitres ordinaires qui peuvent décliner la mission à eux offerte, si elle ne comporte pas les pouvoirs dont ils estiment avoir besoin, la Cour n'a pas la faculté de poser des conditions pour examiner les litiges qu'on lui soumet dans les limites de sa compétence : elle doit en connaître. Mais après en avoir connu, elle peut se trouver dans l'impossibilité de juger, faute de règles positives ou de principes de droit reconnus par les nations civilisées.

Pour éviter le décevant spectacle d'un aveu d'impuissance, sa seule ressource sera de demander aux parties de l'autoriser à statuer sur la base de l'équité. Il est peu probable qu'elles s'y refusent, car ils assumeraient une grave responsabilité en acculant la Cour à la nécessité de prononcer le *non liquet*.

Néanmoins, si improbable qu'il soit, le danger demeure pour la Cour d'être obligée de ne pouvoir rendre son jugement à cause de l'insuffisance du droit. Il est d'ailleurs à redouter que les lacunes du droit international ne constituent un obstacle à l'extension de sa compétence obligatoire.

Pour y remédier, le comité des juristes de La Haye avait recommandé que l'œuvre des Conférences de 1899 et de 1907 fût continuée à l'effet : de raffermir les règles existantes du droit des gens, spécialement dans les domaines affectés par les événements de la grande guerre; de formuler et sanctionner les modifications et additions dont la nécessité ou l'utilité s'est révélée à l'occasion de la guerre et à raison des changements des conditions de la vie internationale qui s'en sont suivies; de concilier les vues divergentes et de ménager une entente générale relativement aux règles qui ont donné lieu à controverse; et de prendre en considération les points qui ne sont pas réglés d'une manière adéquate et dont la justice internationale réclame la détermination précise dans une entente commune.

L'Institut de droit international et les compagnies savantes similaires devaient être invités à préparer, sur ces divers points, des avant-projets.

La troisième commission de la première Assemblée de la Société des Nations avait accueilli ce vœu avec faveur. Elle avait toutefois estimé que, comme l'Assemblée continue en réalité l'œuvre des Conférences de La

Haye, il était superflu de les faire revivre à côté d'elle.

Elle s'était donc bornée à proposer que l'Assemblée inviterait le Conseil à s'adresser aux institutions les plus autorisées qui ont voué leur activité à l'étude du droit international pour leur demander de délibérer sur les modes de travail et de collaboration les plus propres à assurer la définition et la coordination des règles de droit international à appliquer dans les relations entre les nations.

Même ainsi réduite, la recommandation fut repoussée par l'Assemblée. L'œuvre de codification à laquelle elle tendait parut prématurée et pleine de dangers, car l'esprit public ne possède pas actuellement assez de sang-froid pour qu'elle puisse être entreprise sans de graves inconvénients pour l'avenir même du droit international.

Il faudra donc, pour combler les lacunes du droit des gens, attendre des temps plus calmes. Dans l'intervalle, la Société des Nations pourra devenir universelle et la Cour de justice, forte de l'expérience acquise, apporter à cette œuvre le poids de ses conseils.

Car, à côté de sa compétence contentieuse, la Cour possède une compétence consultative. D'après l'article 14 du Pacte, elle est appelée à donner des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont elle peut être saisie par le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations.

Discutable dans son principe, cette disposition laisse dans le plus grand vague les pouvoirs conférés en cette matière à la Cour.

Les auteurs du Pacte ont sans doute pensé que leur œuvre serait, à cet égard, utilement complétée par le statut de la Cour. Malheureusement, celui-ci ne dit absolument rien sur la compétence consultative.

Le comité des juristes de La Haye, ayant aperçu les

difficultés de la question, avait essayé de les résoudre en serrant de près le texte du Pacte.

Les consultations de la Cour peuvent porter sur un point quelconque qui ne soit pas encore un litige proprement dit ou sur un différend déjà né. Les deux hypothèses sont bien différentes et on conçoit que la tâche de la Cour ne soit pas dans l'une la même que dans l'autre. Dans la première, elle est appelée à donner un avis théorique qui ne saurait la lier si l'affaire devient plus tard contentieuse. Dans la seconde, elle est invitée à fournir une opinion qui, indirectement, est une sentence. Il est, dès lors, naturel qu'elle se prononce, dans chaque cas, suivant la procédure qui convient le mieux à la nature de l'affaire dont elle est saisie.

Distinguant les deux hypothèses, le comité avait proposé que, dans l'une, la Cour statuât au moyen d'une commission spéciale de trois à cinq membres et, dans l'autre, dans les mêmes conditions et avec mêmes garanties de débat contradictoire que s'il s'agissait d'un véritable procès.

La commission chargée par la première Assemblée de Genève de l'examen de ce projet estima qu'il manquait de clarté et qu'au surplus les conditions auxquelles on subordonnait le pouvoir de la Cour d'émettre des avis concernent moins le statut que le règlement intérieur de la Cour.

Le règlement n'établit aucune distinction. Il porte que, dans tous les cas, les avis consultatifs sont émis après délibération en séance plénière. Il ajoute que la requête demandant l'avis doit formuler en termes précis, avec tous documents nécessaires à l'appui, la question sur laquelle la Cour est consultée et être, par les soins du greffier, immédiatement notifiée aux membres de la Cour ainsi qu'à ceux de la Société des Nations et com-

muniquée aux organisations internationales susceptibles de fournir des renseignements sur la question.

Mais si la compétence consultative est toujours exercée en séance plénière, le règlement ne dit pas si elle l'est, dans tous les cas, avec la même procédure. Si ce silence signifie que la Cour n'a pas voulu se lier par des règles trop précises, préférant garder la liberté d'agir selon les circonstances, on doit louer sa réserve. Au contact des faits, elle sera mieux à même de voir s'il n'est pas plus convenable, lorsqu'elle sera consultée sur un différend déjà né, de ne se prononcer qu'après avoir entendu les parties et établi devant elles une discussion contradictoire sur les questions litigieuses.

La Cour a eu d'autant plus raison d'être prudente que la matière comporte encore bien des difficultés dont la principale est peut-être de savoir si la compétence consultative que le Pacte lui attribue s'impose à elle dans tous les cas quelle que soit la nature de l'affaire sur laquelle elle est consultée.

On a dit que la Cour ne pourra se refuser à donner les avis que la Société des Nations voudra bien lui demander. A lire le texte français du Pacte, portant que la Cour « donnera » des avis, cette interprétation paraît certaine. Elle l'est cependant moins si l'on tient compte du texte anglais qui, en disant que la Cour « may give », semble lui laisser la faculté de ne pas accepter la mission qu'on veut lui confier. On comprendrait d'ailleurs qu'il en fût ainsi si la question qui lui serait posée n'avait aucun caractère juridique, car la Cour risquerait alors, en sortant du domaine qui lui est propre, de porter atteinte au crédit dont elle doit jouir dans l'intérêt de la justice internationale.

La Cour a déjà marqué à cet égard sa tendance en répondant, le 23 juillet 1923, à la requête du Conseil

de la Société des Nations pour avis consultatif concernant le statut de la Carélie orientale. Il s'agissait de savoir si la déclaration annexée au traité de paix entre la Finlande et la Russie, signé à Dorpat le 14 octobre 1920, a ou non un caractère conventionnel. Après avoir constaté que la question concernait directement un point essentiel du conflit entre deux pays, dont l'un, étranger à la Société des Nations, avait refusé d'en accepter la procédure, la Cour a conclu qu'il lui était impossible d'y répondre, car c'eût été trancher le différend sans tenir compte des règles qui dirigent son activité comme tribunal même lorsqu'elle donne des avis consultatifs.

Il en résulte que l'Assemblée et le Conseil de la Société des Nations doivent user du droit que leur donne l'article 14 du Pacte avec la plus grande circonspection, afin d'éviter de placer la Cour dans une situation embarrassante.

§ 3. — La procédure suivie devant la Cour.

La procédure est calquée sur celle des tribunaux ordinaires. Elle est essentiellement judiciaire. Mais il a fallu tenir compte du caractère international de la juridiction et concilier les divers systèmes de procédure suivis dans les différents pays représentés.

Il suffira d'indiquer les principales particularités du système adopté.

A la différence de la Cour d'arbitrage, la Cour de justice n'a pas la faculté de fixer sa langue. Elle a deux langues officielles : le français et l'anglais. Les parties peuvent toutefois se mettre d'accord pour que toute la procédure ait lieu dans une seule de ces langues. Elles peuvent aussi — si la Cour les y autorise — employer une autre langue.

Tandis que, devant la Cour d'arbitrage, les débats ne sont publics qu'en vertu d'une décision du tribunal, prise avec l'assentiment des parties, ici, c'est la règle inverse qui vaut : les débats sont publics, à moins qu'il n'en soit autrement décidé par la Cour ou demandé par les deux parties.

La procédure par défaut, exceptionnelle dans l'arbitrage, est consacrée devant la Cour, qui peut, à l'instar des tribunaux ordinaires, lorsqu'une des parties ne se présente pas ou s'abstient de faire valoir ses moyens, adjuger à l'autre ses conclusions si elles sont fondées en fait et en droit.

Contrairement à la règle adoptée par la convention de La Haye, d'après l'exemple suivi devant les tribunaux d'un grand nombre de pays, lorsque l'arrêt de la Cour est pris à la majorité, les membres de la minorité ont le droit d'y joindre l'exposé de leur opinion personnelle. C'est une concession faite au système en vigueur dans la procédure judiciaire des pays anglo-saxons.

La relativité de la chose jugée est ici mieux formulée que dans la convention de La Haye. Le statut de la Cour ne se borne pas à dire que la décision par elle rendue n'est obligatoire que pour les parties en litige. Il ajoute qu'elle ne l'est que dans le cas qui a été décidé.

Il en est de même quant à la procédure de révision. D'après la convention de La Haye, elle n'a lieu qu'en vertu d'une clause formelle du compromis et dans le délai déterminé par lui. D'après le statut de la Cour, elle est de droit en cas de découverte d'un fait nouveau dans les six mois qui suivent, pourvu que dix ans ne soient pas écoulés depuis le prononcé de l'arrêt.

En outre de la mise en cause en cas de litige portant sur l'interprétation d'un traité collectif, on admet ici, avec l'autorisation de la Cour, la tierce intervention de

l'État qui estime avoir un intérêt juridique engagé dans le procès.

Enfin si les dépenses générales de la Cour sont réparties entre les membres de la Société des Nations, les frais de procédure sont, dans chaque affaire, supportés par la partie qui les a exposés, à moins qu'il n'en soit autrement décidé par la Cour.

§ 4. — Les rapports de la Cour avec la Cour d'arbitrage.

La nouvelle juridiction créée par la Société des Nations ne remplace pas l'ancienne Cour d'arbitrage. Elle la double et la complète. Elle offre une facilité de plus aux États désireux de justice. On a tenu à le proclamer dans l'article premier de son statut. Il est dit qu'elle est instituée « indépendamment de la Cour d'arbitrage et des tribunaux spéciaux d'arbitres auxquels les États demeurent toujours libres de confier la solution de leurs différends ».

Les deux Cours coexistent, l'une à côté de l'autre. Elles sont même logées dans le même Palais. Toutes deux s'offrent au libre choix des États. Lorsque, à la compétence toujours facultative de l'ancienne, la nouvelle oppose une exceptionnelle compétence obligatoire, on peut se demander, comme on le verra plus loin, si elle est en droit de réclamer la préséance. Mais en tant que juridictions également faculatives, la compétence de l'une est concurrente de celle de l'autre.

Elles représentent cependant deux types différents de justice : l'une continue l'ancienne tradition de la justice arbitrale et privée, l'autre se rattache à la tendance moderne de la justice judiciaire et publique.

Chacune est, dès lors, appelée à avoir une sphère

distincte d'action. Les litiges proprement juridiques semblent devoir être réservés à la nouvelle, tandis que les conflits d'ordre politique ou de caractère mixte, à la fois politique et juridique, resteront l'apanage de l'ancienne.

On a exprimé la crainte que cette distinction ne soit obscurcie par suite de la faculté reconnue à la nouvelle Cour de statuer, avec l'assentiment des parties, en équité, ce qui lui permettrait de verser dans l'arbitrage. On est même allé jusqu'à soutenir que cette faculté pourrait bien être, pour l'ancienne Cour, le coup de grâce.

Ces appréhensions semblent chimériques. La possibilité pour la Cour permanente de justice internationale de statuer en équité restera certainement exceptionnelle. C'est une sorte de soupape de sûreté qu'il était indispensable de créer [1] mais dont l'usage ne sera nécessaire que dans des cas très rares. Trop soucieuse de conserver à ses fonctions le caractère judiciaire, par quoi elle gagnera la confiance des nations, la Cour se gardera bien d'y avoir recours sans absolue nécessité.

§ 5. — La valeur de la Cour.

Pour apprécier le grand progrès réalisé par la nouvelle Cour, il suffit de constater que son organisation n'offre aucun des défauts de celle de la Cour d'arbitrage [2].

Elle est facilement accessible, puisqu'elle est vraiment permanente, toujours prête à fonctionner, et que sa procédure représente, pour les plaideurs, le minimum de dépenses.

Elle est bien faite pour inspirer la plus large confiance, puisque ses membres sont placés dans une ambiance

1. Voir ci-dessus, p. 170.
2. Voir ci-dessus, p. 127.

totalement étrangère aux préoccupations politiques et jouissent de la plus entière indépendance matérielle et morale, non seulement vis-à-vis des plaideurs, mais encore vis-à-vis de la Société des Nations dont la Cour procède et constitue un des organes.

Ce point méritait d'être mis hors de tout doute lors de l'inauguration de la Cour. Il l'a été en termes formels dignes d'être rappelés, tant par le représentant du Conseil et le secrétaire général de la Société des Nations que par le président de la Cour.

« Ne craignez pas, s'est écrié en s'adressant à la Cour M. de Cunha, membre du Conseil de la Société des Nations, que le Conseil ou l'Assemblée prétendent, en quoi que ce soit, étendre sur vous leur égide, puisque dorénavant c'est au nom de l'humanité tout entière que la Société des Nations voudrait que vous puissiez juger ».

Le secrétaire général de la Société des Nations, sir Eric Drummond, a ajouté : « Un organe judiciaire, international, entièrement soustrait aux ingérences politiques et complètement indépendant, quant à ses décisions, de toute assemblée politique, est enfin constitué. Quoiqu'il doive son autorité à la Société des Nations, ses arrêts ne sauraient, en aucune manière, être influencés ou revisés, soit par le Conseil, soit par l'Assemblée. Les rapports entre la Cour et la Société sont analogues à ceux qui existent en Angleterre et ailleurs entre les tribunaux et le gouvernement ».

Répondant aux représentants de la Société des Nations, le président de la Cour, M. Loder, a dit avec force :

« De cette Société, la Cour est un des principaux organes, tout en exerçant ses fonctions en pleine et souveraine indépendance. Elle occupe dans la Société des Nations une place analogue à celle du pouvoir judiciaire

dans beaucoup d'États. Ce pouvoir, organe de l'État, dépend de la législation nationale en tout ce qui concerne sa constitution, son organisation, ses pouvoirs, son entretien, mais, dans l'exercice de ses fonctions, il ne connaît pas de maître, il dispose d'une liberté absolue, n'étant lié que par la loi dont l'application lui est confiée ».

Facilement accessible et inspirant à tous confiance, la Cour peut enfin exercer la plus heureuse influence sur le progrès de la légalité et la formation d'une jurisprudence : elle est composée d'un assez grand nombre de juges, représentant les principaux systèmes juridiques du monde civilisé, pour qu'elle ne soit pas exposée aux chances d'erreur; elle peut, grâce à la continuité et la régularité de son fonctionnement, avec un personnel et un ensemble de règles toujours les mêmes, créer des traditions favorables au développement du sens de la justice; statuant enfin au nom de la collectivité des États, elle prend du droit une vue vraiment universelle et ses arrêts constituent l'expression de la conscience juridique mondiale.

Si on la compare à l'idéal que l'on doit toujours se faire de la justice internationale, envisagée comme service public assurant par son fonctionnement régulier le respect incessant du droit et le maintien de la paix entre les peuples, la nouvelle Cour est loin d'être parfaite, puisqu'elle n'est pas encore une juridiction obligatoire pour toutes les nations.

Mais considérée comme organe de la justice facultative réglementée, qui représente l'actuel état de l'évolution de l'humanité civilisée, elle échappe à toute critique, car elle n'est pas seulement l'institution la mieux appropriée aux besoins de notre époque, elle ouvre de larges perspectives sur l'avenir, en fournissant la pos-

sibilité d'avancer pratiquement dans la voie qui mène sûrement les États à la justice publique.

C'est ce que, dans un esprit très élevé, avec l'autorité que lui donne son rang de premier magistrat international, a affirmé M. Loder dans son remarquable discours d'inauguration :

« L'ouverture solennelle de la Cour permanente de justice internationale marque, dans l'histoire de la civilisation mondiale, une date chargée de promesses. Elle indique l'avènement d'une ère nouvelle dans le commerce des peuples, ère soigneusement préparée, ardemment désirée, réalisée enfin par la collaboration persévérante voulue et réfléchie de plus de quarante nations.

« Au cours de la longue série de siècles que compte déjà cette histoire, c'était toujours la force qui finissait par primer et asservir le Droit et la Justice. Les années terribles de la guerre, la plus cruelle, la plus sanglante la plus raffinée dont le monde ait jamais souffert, ont fait naître, dans tous les pays, belligérants comme neutres, la volonté générale et partout invincible que, pour les siècles à venir, il en serait autrement. Le sophisme impie que le Droit ne serait, après tout, que la force organisée et réglementée, force parfois même brutale et volontaire, sera repoussé dorénavant pour faire place au régime du principe divin selon lequel toute existence dans ce monde doit reposer sur l'ordre et l'harmonie, émanation de Dieu et par Lui imposée aux hommes. Enfin, le principe du bien existe; il existe une justice. La justice cristallisée dans les institutions humaines et dans le commerce mutuel des individus et des peuples, c'est le Droit.

« Guidés et inspirés par cette volonté générale, les auteurs des traités de paix ont créé la Société des Nations

et, comme premier et principal organe, la Cour permanente de justice internationale.

« Le statut en a été préparé par des jurisconsultes nommés par le Conseil de la Société des Nations. Il a été étudié par le Conseil, examiné par l'Assemblée, accepté par elle à l'unanimité et adopté sous forme de traité dûment ratifié par les gouvernements avec l'assentiment des représentations nationales. Il serait impossible de reposer sur des assises plus larges.

« La création de la Cour permanente marque en effet l'avènement d'une ère nouvelle dans la civilisation mondiale. Il est de première importance de se rendre parfaitement compte de la valeur de ce fait. Il ne faut pas d'une part l'envisager avec le sourire dédaigneux du sceptique qui ne croit à rien, parce que toute élévation d'esprit lui manque, et d'autre part il faut également se garder d'exagérer ou de dénaturer le sens de la nouvelle institution afin d'éviter, dans l'avenir, des désillusions injustifiées.

« Rien n'entre au monde en état de perfection, ni l'homme, ni les institutions qu'il crée. Évolution souvent lente et pénible, c'est la loi de l'univers.

« On se plaint souvent que le droit des gens ne connaisse point de code, qu'on ait à peine le droit de considérer comme acceptés quelques us et coutumes et qu'en tout cas, toute sanction y manque.

« La raison en est simplement que les relations entre États n'en sont encore qu'à leur enfance. La Société des Nations est une création absolument nouvelle.

« Le droit entre les nations, qu'était-ce?

« Il n'existait que la force, il n'existait que l'égoïsme. Poursuivre des fins particulières, arracher le territoire du voisin, s'enrichir à ses dépens, détruire son bien-

être, c'était travailler à la grandeur de son pays, c'était exercer ses droits de souveraineté.

« Oh, certes, on concluait des traités; mais autrefois il n'étaient pas rares les hommes d'État qui prêchaient la maxime qu'un traité cessait de lier du jour où l'intérêt de l'obligé comportait de le rompre.

« Les États, dans leurs relations mutuelles, auront à suivre la même voie d'évolution que les citoyens d'un seul État eurent à parcourir.

« La liberté et l'égalité devant la loi pour tous n'ont été acquises qu'au cours des siècles. Cette évolution est accomplie pour les individus, elle ne fait que commencer pour les États.

« Ce commencement est devenu un fait acquis. Des années si sombres que nous avons vécues, la lumière a jailli. L'égalité des États devant le droit et la justice est maintenant reconnue et franchement enregistrée dans le Pacte de la Société des Nations, dont le nombre des membres s'accroît constamment. Le premier acte de cette Société a été de créer une Cour de justice, une Cour appelée à faire le droit, droit entre des États.

« Sa juridiction diffère de l'arbitrage. Les juges ne sont plus à nommer par les parties. Ils sont là en Cour permanente.

« La procédure n'est plus à faire, elle est réglée dans le statut et le règlement.

« Les deux institutions existent l'une à côté de l'autre, chacune remplissant sa destination spéciale, chacune ayant sa sphère naturelle, les deux vivant paisiblement ensemble dans cette même demeure, comme deux sœurs d'un âge différent.

« La plus jeune est-elle parfaite? Son statut ne sera-t-il jamais à modifier? Rien n'est parfait à l'heure de

sa naissance. C'est aussi pour elle que la loi de l'évolution se fera valoir.

« Je ne rappellerai pas aujourd'hui les discussions, parfois vives, qui ont eu lieu au sujet de la manière dont on peut recourir à la Cour. Ceux qui n'ont pas obtenu ce qu'ils rêvaient auraient tort de se plaindre. Le temps, dont la marche ne peut être ni accélérée ni ralentie, accomplira à son heure ce qui doit être. Celui qui cueille un fruit avant qu'il soit mûr n'appauvrit que lui-même.

« La Cour existe; quoiqu'il ne lui appartienne pas de transformer le monde, quoiqu'elle ne puisse juger que les affaires qui lui seront soumises, sa création et son inauguration marquent un grand progrès dans la voie de l'évolution du monde ».

§ 6. — Le fonctionnement de la Cour.

La Cour est acceptée par la grande majorité des États. Quarante-six ont signé le protocole de son établissement ou y ont adhéré. Trente-cinq l'ont déjà ratifié.

Elle est ouverte de plein droit aux membres de la Société des Nations et, moyennant une simple déclaration, dont les termes ont été indiqués précédemment (p. 166), à tous autres États.

On peut dire que, dès maintenant, elle est virtuellement une juridiction mondiale. Pour le devenir effectivement, il lui reste que les États qui ne font pas encore partie de la Société des Nations participent à son organisation et à son fonctionnement.

Les États-Unis, tout en persistant dans leur résolution de demeurer étrangers à la Société des Nations, pourraient bien être bientôt représentés officiellement dans la Cour. Par message en date du 24 février 1923, le président Harding a demandé à cet effet l'approbation du

Sénat. Son successeur, le président Coolidge, dans son message du 6 décembre 1923, a adopté la même attitude.

La réalisation de ce projet ne modifierait pas beaucoup la situation actuelle, puisque les États-Unis sont dès maintenant représentés officieusement dans la Cour où siège un juge américain. Son seul effet serait de permettre aux États-Unis de participer à l'élection des juges et aux dépenses générales de l'institution. Mais elle aurait une grande importance morale et politique.

Les États-Unis pourraient contribuer utilement au progrès de la justice internationale. Peut-être aussi leur représentation officielle dans la Cour constituerait-elle le premier pas vers leur entrée dans la Société des Nations.

Le gouvernement américain s'est défendu contre pareille interprétation de son projet. Il a déclaré que son adhésion n'impliquerait « aucune relation légale » avec la Société des Nations, ni « aucun engagement fondé sur le Pacte ». Mais, on l'a dit avec raison, les mots ne peuvent rien contre les faits. Il serait bien difficile aux États-Unis, s'ils participaient officiellement au fonctionnement de la Cour, de se désintéresser du sort de ses arrêts. La force même des choses les pousserait à être à cet égard solidaires avec les membres de la Société des Nations, qui, aux termes du Pacte, assument, comme on le verra plus loin, en cas d'inexécution des sentences, l'obligation d'en assurer l'effet.

A la différence de la Cour d'arbitrage, la Cour de justice a été tout de suite occupée. Son activité s'est développée jusqu'à présent surtout en matière consultative.

Dès sa première session ordinaire, la Cour a été appelée sur l'invitation du Conseil de la Société des Nations à donner son avis sur trois questions relatives à l'organisation internationale du travail.

La première était de savoir si l'ouvrier délégué des Pays-Bas à la troisième session de la conférence internationale du travail avait été désigné conformément aux dispositions d'un paragraphe 3 de l'article 389 du traité de Versailles.

La deuxième, si la compétence de l'organisation internationale du travail s'étend à la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture.

La troisième, si l'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole et l'examen de toutes les autres questions de même nature rentrent dans la compétence de l'organisation internationale du travail.

Sur chacune de ces questions, après avoir pris connaissance des documents et des explications fournis par les représentants des divers gouvernements et organisations ouvrières ainsi que par le directeur du bureau international du travail, la Cour a émis, respectivement les 31 juillet et 12 août 1922, son avis consultatif qui, fortement motivé, a fourni une réponse affirmative dans les deux premiers cas et une réponse négative dans le troisième.

La Cour a tenu au début de 1923 une session extraordinaire pour examiner également, à titre consultatif et sur la demande du Conseil de la Société des Nations, la question de savoir si le différend né entre la France et la Grande-Bretagne, au sujet des décrets de nationalité promulgués le 8 novembre 1921 en France, en Tunisie et au Maroc (zone française) et de leur application aux sujets britanniques, est, d'après le droit international, une affaire d'ordre intérieur au sens de l'article 15, alinéa 8, du Pacte de la Société des Nations.

Les deux gouvernements développèrent leurs thèses

dans une série de documents et dans un long débat oral.

Le 7 février 1923, par avis soigneusement motivé, la Cour répondit à la question posée par la négative.

Cette affaire est caractéristique au point de vue de l'heureuse influence que peut exercer l'organisation de la communauté internationale et spécialement l'existence de la Cour de justice sur le règlement amical des conflits qui, autrement, seraient fort malaisés à résoudre.

Par les décrets du 8 novembre 1921, pris en même temps en Tunisie, au Maroc et en France, le gouvernement français conférait la nationalité du protectorat aux étrangers nés dans le pays protégé d'un père qui lui-même y était né, puis substituait à la nationalité indigène celle de la France. Le gouvernement britannique protesta contre l'application des décrets à ses ressortissants. Il suggéra de soumettre le différend à la Cour.

Le gouvernement français s'y refusa. Il fit ressortir, quant aux décrets tunisiens, que la convention d'arbitrage anglo-française du 14 octobre 1903 ne pouvait être valablement invoquée, parce que les intérêts d'une tierce puissance, la Tunisie, se trouvaient en cause et que les questions de nationalité sont trop intimement liées à la constitution même de l'État pour qu'on puisse les considérer comme d'ordre « exclusivement juridique ». Il ajouta, quant aux décrets marocains, qu'il a, conjointement avec le Sultan du Maroc, le droit de légiférer en matière de nationalité et que « de ce droit souverain aucune application ne saurait être déférée à l'arbitrage ».

Après avoir réitéré l'expression de son désir d'un règlement arbitral, le gouvernement britannique déclara qu'en cas de refus du gouvernement français, il se verrait obligé de porter l'ensemble de l'affaire devant le Conseil

de la Société des Nations, conformément aux dispositions du Pacte.

Le gouvernement français objecta que la question en litige « n'était pas de celles qui pouvaient être soumises au jugement de la Cour de justice internationale et qu'elle ne semblait pas davantage pouvoir être soumise au Conseil de la Société des Nations » étant donné qu'elle ne rentrait pas dans la liste des différends prévus aux articles 13 et 15 du Pacte.

Néanmoins le gouvernement britannique en saisit le Conseil se fondant sur le paragraphe 1er de l'article 15. Le gouvernement français annonça son intention de se prévaloir devant le Conseil du paragraphe 8 du même article. Des conversations s'ensuivirent entre les parties et le Conseil. Elles aboutirent, par l'accord des gouvernements intéressés, à la résolution du 4 octobre 1922, par laquelle le Conseil décida de soumettre à la Cour, pour avis, la question de savoir si le différend constituait vraiment une affaire exclusivement d'ordre intérieur au sens de l'article 15, alinéa 8, et prit acte de l'accord des deux gouvernements pour que, au cas où l'avis de la Cour serait négatif, l'ensemble de l'affaire fût soumis soit à l'arbitrage, soit à un règlement juridique dans des conditions à fixer ultérieurement.

Quand la Cour eut fourni une réponse négative, il fut entendu qu'elle connaîtrait du fond de l'affaire au cours de sa session ordinaire de 1923. Mais dans l'intervalle, les deux gouvernements réussirent à se mettre d'accord sur les termes d'un arrangement amiable qui rendit le procès inutile.

Le gouvernement britannique accepta les décrets tunisiens pour l'avenir, à la condition que ses ressortissants nés en Tunisie avant le 8 novembre 1921 puissent à leur majorité décliner la nationalité française. Quant

aux décrets marocains, la question fut réservée, car à cause de la date récente de l'établissement du protectorat, elle ne présentera pas, pendant longtemps, d'intérêt pratique.

L'activité de la Cour en matière consultative semble devoir être constamment alimentée par les requêtes du Conseil de la Société des Nations. Elle a été exercée au cours de la session ordinaire de 1923 dans trois affaires relatives au statut de la Carélie orientale, à la protection des minorités allemandes en Pologne et à certaines questions touchant des colons d'origine allemande dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne. Sur la première, la Cour a cru qu'il lui était impossible de se prononcer (23 juillet 1923). Sur les deux autres, elle a fourni son avis les 10 et 15 septembre 1923.

La Cour a dû tenir à la fin de l'année dernière une deuxième session extraordinaire pour examiner l'affaire de Jaworzina relative à la frontière polono-tchécoslovaque. Elle a donné son avis le 6 décembre 1923.

La Cour a commencé également à fonctionner en matière contentieuse. Le premier cas dont elle a été saisie au début de 1923 avait trait à l'application de l'article 380 du traité de Versailles, aux termes duquel le canal de Kiel et ses accès sont toujours libres et ouverts sur un pied de parfaite égalité aux navires de guerre et de commerce de toutes les nations en paix avec l'Allemagne.

La France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon, se plaignant de ce que le 21 mars 1921 le vapeur britannique *Wimbledon*, affrété par une société française, en route pour Danzig, avec un chargement de matériel de guerre, s'est vu refuser, par les autorités allemandes, l'accès et le libre passage du canal de Kiel, ont demandé à la Cour de décider que le gouvernement allemand

avait agi en la circonstance en violation du traité de Versailles et qu'il était, en conséquence, tenu à réparer le préjudice subi de ce chef par le *Wimbledon*.

Il est intéressant de noter que la première affaire contentieuse portée devant la Cour rentre, non dans sa compétence facultative qui est la règle, mais dans sa compétence obligatoire, qui est l'exception. Le procès a été engagé en vertu de l'article 386 du traité de Versailles d'après lequel, en cas de violation des articles 380 à 386 ou de désaccord sur leur interprétation, toute puissance intéressée pourra faire appel à la juridiction instituée dans ce but par la Société des Nations.

La Cour a été saisie, non par un compromis, mais par une requête introductive d'instance formée par quatre grandes puissances contre une cinquième grande puissance. C'était, en Europe, le premier exemple d'une assignation en justice d'un État par un ou plusieurs autres États.

Le 17 août 1923, par arrêt rendu à la majorité de ses membres, la Cour a donné gain de cause aux demandeurs en condamnant le gouvernement allemand à payer au gouvernement de la République française, dans un délai de trois mois, la somme de 140 749 francs et 35 centimes avec des intérêts à 6 p. 100 l'an à partir de la date de l'arrêt. Les juges de la minorité, MM. Anzilotti et Huber, ont tenu à indiquer, dans une note annexée à l'arrêt, les motifs de leur dissentiment.

Au cours du conflit italo-grec, qui, en septembre 1923, a un instant menacé la paix du monde, l'intervention de la Cour avait été envisagée et acceptée par les parties pour la fixation du montant de l'indemnité que le gouvernement italien avait exigée du gouvernement hellénique. Ce recours devint sans objet après la décision prise, le 25 septembre, par la Conférence des ambassa-

deurs en faveur de l'Italie. Mais il a été entendu qu'au cas où cette puissance maintiendrait sa réclamation relative au remboursement par la Grèce des frais de son occupation de l'île de Corfou, elle devrait la soumettre au jugement de la Cour.

Les décisions de la Cour font l'objet d'une double publication. Il y a le recueil de ses arrêts et avis consultatifs donnant leur texte officiel. Il y a aussi la collection des actes et documents relatifs aux arrêts et aux avis consultatifs, où sont reproduits intégralement les procès-verbaux des audiences, les pièces des dossiers, les plaidoiries et explications orales.

Les décisions rendues jusqu'ici ont mérité, à juste titre, l'approbation générale. Basées sur une solide augmentation de fait et de droit, rédigées dans une forme claire et sereine qui force la conviction, elles apparaissent bien comme des œuvres d'une absolue impartialité et justifient pleinement l'espoir et la confiance placés en la haute juridiction dont elles émanent.

CHAPITRE III

LA JUSTICE OBLIGATOIRE

Ce qui caractérise la justice obligatoire c'est qu'elle ne dépend pas de l'accord des plaideurs : elle s'exerce à la demande de l'un d'eux sans que le consentement de l'autre soit nécessaire.

Cependant elle repose elle aussi sur un accord de volontés. Il en est ainsi quel que soit son degré de développement, même dans sa forme la plus perfectionnée, qui est celle du service public organisé, où, en apparence, c'est la collectivité qui impose aux parties le recours devant des juges institués par elle. Car, au fond, en agissant ainsi, l'autorité supérieure traduit le consentement formel ou tacite des membres de la collectivité. Autrement, ce serait un ordre arbitraire, qui n'aurait pas de chance d'être longtemps obéi.

Historiquement, cet ordre est l'aboutissement d'une longue pratique où le recours obligatoire est établi par l'accord de plus en plus généralisé des justiciables.

Le premier pas dans cette voie est représenté par l'arbitrage obligatoire qui diffère de l'arbitrage facultatif en ce qu'au lieu de suivre la naissance du litige, l'accord la précède.

La différence est considérable, car le consentement n'a pas, dans les deux hypothèses, la même importance ni la même signification.

Intervenant après la naissance du litige, il est donné à bon escient : les parties peuvent en apprécier les conséquences; elles savent à quoi elles s'exposent en acceptant l'arbitrage.

Intervenant, au contraire, avant la naissance du litige, il comporte de plus grands aléas, car il est impossible de prévoir les circonstances au milieu desquelles le conflit se présentera dans l'avenir.

Pareille obligation suppose une particulière confiance entre les parties. Elle est, dès lors, susceptible de multiples nuances et d'une étendue plus ou moins large.

Elle peut naître à titre accessoire à l'occasion d'un traité quelconque, en vertu d'une clause particulière, appelée compromissoire, ou bien à titre principal comme l'unique objet d'un traité, appelé, pour cette raison, traité d'arbitrage.

Elle peut viser seulement certaines catégories de litiges ou tous les conflits à venir, sans distinction. La stipulation qui l'établit, insérée dans un traité étranger, est appelée, dans le premier cas, clause compromissoire spéciale et, dans le second, clause compromissoire générale.

Elle se conçoit absolue ou avec des réserves.

Elle peut enfin être créée entre deux seuls États ou entre plusieurs.

L'arbitrage obligatoire a de lointaines origines dans le passé. On en trouve les premiers exemples dans le droit grec, sous forme de traités d'arbitrage, soit entre États pleinement indépendants, comme Athènes et Sparte, qui en avaient conclu plusieurs au v^e^ siècle avant

notre ère, soit entre États plus ou moins fédérés, comme membres d'une des nombreuses ligues qui ont existé dans l'antiquité grecque.

On en rencontre également des applications dans le droit du moyen âge, sous forme de clauses compromissoires spéciales ou générales, dans les rapports d'États ayant entre eux des liens particuliers.

Ces précédents historiques n'ont d'autre importance que de montrer que là où l'arbitrage facultatif a pris un grand développement, il y a tendance naturelle à le rendre obligatoire pour en faire une institution régulière.

Mais ils n'ont eu aucune influence sur les destinées modernes de l'arbitrage obligatoire, qui se rattache, à son tour, au mouvement arbitral issu des Révolutions américaine et française.

Ses premières manifestations apparaissent au début du XIX^e^ siècle entre États américains, sous forme de clauses compromissoires insérées dans des traités de paix. Il s'étend ensuite, sous la même forme, dans les rapports d'États d'Europe avec des États américains ou asiatiques, spécialement dans leurs traités de commerce.

Mais son application demeure rare jusqu'au dernier quart du siècle passé.

Le point de départ de son essor date des années qui ont suivi l'affaire de l'*Alabama*. La faveur que ce cas célèbre a fait acquérir à l'arbitrage en général a profité aussi, par voie de conséquence, à l'arbitrage obligatoire. A mesure que l'arbitrage facultatif se développe, l'arbitrage obligatoire se propage.

A la fin de 1873, Mancini fait adopter à l'unanimité, par la Chambre des députés d'Italie, le vœu que dans les traités italiens soit insérée une clause portant que

les difficultés relatives à leur interprétation ou à leur exécution seront déférées à des arbitres.

En 1877, l'Institut de droit international formule le même vœu à l'adresse de tous les États.

Dès lors, les clauses compromissoires se multiplient, spécialement dans les traités de commerce, les traités de paix et les traités consulaires.

A la fin du XIX^e siècle leur nombre dépassait soixante-quinze.

Les unes étaient spéciales, s'appliquant aux difficultés relatives à l'interprétation ou à l'application du traité où elles étaient insérées, ou à certaines autres catégories bien déterminées de conflits. Les autres étaient générales, visant toutes les contestations à venir, sans distinction, mais avec des réserves qui excluaient le recours à l'arbitrage si le différend touchait à la souveraineté ou à l'indépendance des États.

La plupart liaient chacune deux seuls États. Quelques-unes cependant obligeaient plusieurs États à la fois. Il en était ainsi de l'acte général de Bruxelles relatif à la traite des noirs, de l'Union postale universelle, de la convention relative au transport des marchandises par chemins de fer, qui contenaient une clause compromissoire spéciale.

L'arbitrage obligatoire n'a été stipulé à titre principal par des traités d'arbitrage, que beaucoup plus tard. Sa première apparition date de 1876, quand le Salvador passa avec d'autres États américains une série de traités de ce genre.

Sous cette forme, il tend, sous l'impulsion des États-Unis, à se généraliser dans le Nouveau-Monde. La Conférence pan-américaine réunie à Washington en 1889-1890 élabore un traité permanent s'appliquant à toutes les contestations à venir, à l'exception de celles

où l'une des parties estimerait que le jugement arbitral pourrait mettre en péril son indépendance.

Du Nouveau-Monde, le mouvement tend à se propager dans l'ancien. Le traité de 1890 est notifié par les États-Unis aux États d'Europe avec l'invitation d'y adhérer. L'Union interparlementaire recommande, lors de sa session de Berne, en 1892, l'adoption par tous les États, du principe de l'arbitrage obligatoire. Au début de 1897, entre les États-Unis et la Grande-Bretagne, il est conclu un traité d'arbitrage général.

Mais ces diverses manifestations n'ont pas de conséquences pratiques. Le traité de 1890 n'est signé, sur les dix-sept États représentés à la Conférence de Washington, que seulement par huit dont un seul le ratifie.

La plupart des autres traités d'arbitrage demeurent également, faute de ratification, en l'état de projets.

D'autre part, même ratifiés, les traités d'arbitrage ou les clauses compromissoires générales sont, en fait, privés de conséquences.

Enfin si la pratique fournissait quelques exemples d'application des clauses compromissoires spéciales, elle montrait aussi les difficultés auxquelles elles pouvaient donner lieu. Ainsi, le traité de commerce entre l'Italie et la Suisse, du 19 avril 1892, stipulait que les conflits relatifs à son application ou à son interprétation seraient réglés par l'arbitrage. L'année suivante, un décret italien édicta le paiement des droits de douane, jusque-là acquittés en papier-monnaie, en monnaie métallique. Le gouvernement suisse prétendit que cette mesure violait le traité. Il demanda que la contestation fut, conformément à la clause compromissoire, soumise à des arbitres. Le gouvernement italien s'y refusa, disant que la difficulté était étrangère au traité de commerce, qu'il s'agissait simplement d'une question monétaire

au sujet de laquelle il ne pouvait admettre aucun contrôle.

Dans ces conditions, à la fin du XIX^e siècle, l'arbitrage obligatoire apparaissait comme un idéal déjà conçu, mais d'une réalisation hérissée de trop de difficultés pour qu'on pût l'espérer prochaine.

Les Conférences de la Paix, en faisant mieux saisir la complexité du problème, devaient tracer les voies où l'on pouvait utilement s'engager pour le résoudre.

SECTION I

Les tentatives des Conférences de La Haye.

§ 1. — La première Conférence de la Paix.

Lorsque, en 1899, fut réunie la première Conférence de la Paix, ses promoteurs bornaient leurs ambitions à l'adoption de l'arbitrage obligatoire dans des proportions très modestes : pour les contestations se rapportant à des dommages pécuniaires ainsi que pour les différends relatifs à l'interprétation et l'application de certaines catégories de traités limitativement énumérés, ayant trait aux postes et télégraphes, aux chemins de fer, aux câbles sous-marins, aux abordages de navires, aux fleuves et canaux, à la propriété littéraire, artistique ou industrielle, aux systèmes monétaire et métrique, aux mesures sanitaires, vétérinaires et anti-phylloxériques, au droit des successions, à l'assistance judiciaire et enfin aux démarcations techniques de frontières. Et, dans ce domaine limité, l'obligation n'était proposée que pour autant que les conflits envisagés ne touche-

raient ni aux intérêts vitaux, ni à l'honneur national des États contractants.

Même ainsi réduit dans son application, l'arbitrage obligatoire parut dangereux à plusieurs gouvernements qui demandèrent l'exclusion de la liste précitée des questions de droit international privé, des affaires relatives aux câbles, aux fleuves et canaux, enfin des conventions monétaires.

Diminuée de la sorte, la liste aurait été adoptée sans l'opposition formelle de l'Allemagne. On pensa pouvoir obtenir son assentiment en se bornant à stipuler l'arbitrage obligatoire pour les affaires au sujet desquelles elle avait déjà conclu des clauses compromissoires, savoir la traite des nègres (acte général de Bruxelles du 2 juillet 1890, art. 55 et suiv.), le transport des marchandises par chemins de fer (convention du 14 octobre 1890, art. 57), le service postal (Union postale universelle du 4 juillet 1891, art. 23). Mais le gouvernement allemand persista dans son refus, estimant que l'engagement qu'il avait pris à l'égard de certains pays déterminés ne pouvait pas, sans inconvénient, être étendu vis-à-vis de l'ensemble des États civilisés.

Faute d'entente pour donner à l'arbitrage obligatoire la moindre application pratique, on a tenu à rendre à son principe un hommage théorique, en lui consacrant un texte (art. 19) dans la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

Il y était dit que, indépendamment des traités généraux ou particuliers stipulant déjà l'obligation pour elles de recourir à l'arbitrage, les puissances signataires se réservaient de conclure des accords nouveaux, généraux ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeraient possible de lui soumettre.

Au point de vue positif, cela n'ajoutait rien et, à première vue, paraissait un peu puéril, car les contractants s'accordaient un droit que nul n'avait songé à leur contester.

La disposition avait cependant une valeur morale. Elle enregistrait officiellement une tendance qu'elle recommandait aux États de poursuivre.

En fait, elle exerça une influence indéniable sur la diplomatie. Dans les années qui suivirent la Conférence de La Haye, l'arbitrage obligatoire gagna, de proche en proche, presque tous les États, y compris l'Allemagne.

Dans l'intervalle qui a séparé les deux Conférences de 1899 à 1907, il a été conclu plus de quarante clauses commissoires et plus de soixante traités d'arbitrage, non seulement entre États américains, ou américains et européens, mais surtout entre États européens et même entre grandes puissances.

Dans cet important mouvement arbitral, on pouvait distinguer trois courants, où, de l'un à l'autre, le degré de l'obligation était plus grand.

Le premier avait été marqué par les traités conclus en 1903 par la Grande-Bretagne et la France, dont l'exemple avait été aussitôt imité par d'autres pays. Il se caractérisait par la limitation de l'obligation aux questions juridiques relatives à l'interprétation des traités, avec les réserves d'usage touchant l'indépendance, l'honneur, les intérêts vitaux des contractants et les intérêts des tiers, et à une période de cinq ans.

Le deuxième, où étaient engagés des États secondaires d'Europe et des États américains, étendant l'obligation à un plus grand nombre de différends, réduisait le champ des réserves et admettait une période d'application plus longue, ordinairement de dix ans avec tacite reconduction d'année en année.

Le dernier, moins important quant aux pays impliqués, qui n'étaient que quatre, donnait à l'obligation une extension extraordinaire : elle embrassait tous les conflits sans distinction et sans aucune réserve, et avait une durée permanente, ne cessant qu'une année après la dénonciation du traité.

Dans tous les cas, soit à titre principal, soit à titre subsidiaire, on prévoyait le recours devant la Cour d'arbitrage de La Haye.

Mais dans tous également la mise en œuvre de l'obligation supposait la conclusion d'un compromis pour le choix des juges et la définition du conflit.

En dehors de ces nombreux accords d'arbitrage, liant deux à deux plus de trente États, il y a eu, durant cette période, une convention universelle qui, suivant l'exemple déjà fourni par l'acte général de Bruxelles, la convention sur le transport des marchandises par chemin de fer et l'union postale universelle, contenait une clause compromissoire spéciale pour les difficultés pouvant surgir à l'avenir au sujet de son interprétation ou son exécution. C'était la convention radiotélégraphique du 3 novembre 1906, acceptée par une trentaine d'États et leurs colonies ou protectorats.

§ 2. — La deuxième Conférence de la Paix.

A la veille de la deuxième Conférence de la Paix, en 1907, il semblait possible de confirmer et de consolider dans une convention mondiale les progrès réalisés par l'arbitrage obligatoire dans les sept dernières années, en prenant pour base au moins la formule la plus légère consacrée par le traité franco-anglais.

Tel était le vœu formulé en 1906, à Londres, par l'Union interparlementaire. Il paraissait d'autant plus réali-

sable que, depuis 1899, l'arbitrage obligatoire avait eu des applications pratiques, comme dans l'affaire des boutres de Mascate jugée en 1905 entre la Grande-Bretagne et la France, conformément à leur traité d'arbitrage de 1903, et que l'Allemagne était elle-même entrée dans le mouvement arbitral. Elle avait en effet conclu un traité d'arbitrage avec la Grande-Bretagne et des clauses compromissoires spéciales avec neuf autres pays et participé à la convention universelle radiotélégraphique.

La Conférence fut saisie d'un grand nombre de propositions. On se mit facilement d'accord pour en écarter les plus radicales et retenir celle présentée par le Portugal et la Suède. Grâce à l'adhésion des États-Unis et de la Grande-Bretagne et à l'appui de la France, ce système, qui avait pour base le vœu de l'Union interparlementaire, fut, après une longue et intéressante discussion, adopté en commission par 32 voix contre 9 et 3 abstentions. Mais, faute d'avoir obtenu l'unanimité jugée nécessaire pour les résolutions de la Conférence, il fut finalement abandonné et remplacé par une déclaration générale insérée dans l'acte final.

Il est, à plus d'un titre, instructif de se rendre compte de l'économie du projet et des raisons qui en ont empêché l'unanime adoption.

Le projet était divisé en trois parties : une formule générale, une liste et un tableau.

La formule générale était la reproduction de celle du traité franco-anglais de 1903 : l'arbitrage obligatoire était admis pour les différends d'ordre juridique et, en premier lieu, pour ceux relatifs à l'interprétation des traités existants entre deux ou plusieurs des États contractants, à la condition qu'ils ne missent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance, ni l'honneur de l'un de ces États, ni les intérêts des États tiers, les États

signataires restant libres d'apprécier, dans chaque hypothèse, si le différend rentrait ou non dans un des cas réservés.

La liste indiquait une série de cas où l'obligation arbitrale était acceptée sans aucune réserve. Au nombre de vingt-six au début, ces cas furent finalement réduits à huit. C'étaient les réclamations pécuniaires du chef de dommages lorsque le principe de l'indemnité est reconnu par les parties et les contestations concernant l'interprétation et l'application des stipulations conventionnelles relatives à sept matières déterminées : assistance gratuite réciproque des malades indigents; protection internationale des travailleurs; moyens de prévenir les collisions en mer; poids et mesures; jaugeage des navires; salaires et successions des marins décédés; protection des œuvres littéraires et artistiques.

Le tableau permettrait, dans les rapports des États qui auraient voulu s'y inscrire, l'extension automatique de l'arbitrage obligatoire sans réserve à d'autres cas que ceux indiqués dans la liste. Il énumérait dans une première colonne verticale vingt-deux cas pour lesquels l'arbitrage obligatoire paraissait en principe possible mais qui n'avaient pas réuni la majorité absolue des suffrages pour figurer dans la liste. Cette énumération devait être destinée à être par la suite complétée par l'inscription d'autres cas suivant les progrès de l'idée de l'arbitrage obligatoire. A côté de cette première colonne, le tableau en consacrait une autre à chacun des États représentés à la Conférence. Et de même que le tableau pouvait être indéfiniment allongé par l'addition de nouveaux cas d'arbitrage, il était susceptible d'élargissement par l'adjonction d'autres colonnes destinées à des États non représentés à la Conférence ou pouvant naître dans l'avenir. Si une puissance désirait s'engager

pour tel cas déterminé d'arbitrage, elle n'avait qu'à en informer le bureau permanent de la Cour de La Haye qui devait en prendre note dans sa colonne, en regard du cas indiqué, en prévenir, par circulaire, les autres gouvernements, et marquer leur adhésion éventuelle, sur la même ligne, dans leurs colonnes respectives. Dès lors, l'engagement aurait été établi entre les divers pays inscrits. Ainsi tenu à jour, le tableau eût permis de se rendre toujours compte, par un simple coup d'œil, si, pour tel cas, il y aurait obligation et entre quels États elle existerait, et si tel pays aurait accepté l'arbitrage obligatoire, pour quels cas et vis-à-vis de quels pays. On laissait en outre à chaque État la faculté de dénoncer les obligations assumées en tout ou en partie, soit quant aux matières arbitrales, soit quant aux puissances contractantes.

Ce système ingénieux n'était pas cependant exempt d'inconvénients; il n'indiquait pas le moyen d'harmoniser le tableau avec les complications auxquelles pouvait aboutir la faculté de dénonciation, spécialement si elle n'était exercée qu'à l'égard de certains pays seulement; il rendait d'autre part impossible les adhésions partielles quant aux co-contractants.

Quelle que fût la source de l'obligation, qu'elle découlât de la formule, de la liste ou du tableau, il fallait, dans chaque cas, le conclusion d'un compromis spécial.

Dans l'ensemble, le projet qui vient d'être analysé était modeste. Il ne mettrait à la charge des États aucune obligation de nature à effrayer les plus timorés : dans la formule, l'obligation était très légère, puisque, grâce aux réserves, dont chaque État était seul juge, elle pouvait, en cas de nécessité, être répudiée; là où elle était admise sans réserves, elle portait sur des questions tellement secondaires qu'on a pu en qualifier la liste

d'anodine; enfin, dans le tableau, elle ne s'imposait qu'à ceux qui auraient bien voulu l'accepter, après mûre réflexion et en choisissant le moment le plus opportun pour leurs intérêts.

S'il y avait eu, chez les adversaires de l'arbitrage obligatoire, une sincère bonne volonté, ils auraient pu demander la suppression de la liste, pour s'en tenir à la formule, qui ne les engageait pas à grand chose, et au tableau, où il leur aurait été loisible de ne pas s'inscrire.

En réalité, les bonnes dispositions faisaient défaut. L'Allemagne, dont l'opposition, entraînant celle de l'Autriche-Hongrie et de sept États secondaires, n'a pas permis à la Conférence d'arriver à un vote unanime sur un projet quelconque, avait le dessein arrêté non seulement de ne pas s'engager, mais d'empêcher la conclusion, sur l'arbitrage obligatoire, entre les autres pays, d'un traité collectif qui eût marqué, aux yeux du monde, les tendances rétrogrades et les arrière-pensées de sa politique.

Seulement, comme le courant pour l'arbitrage obligatoire était en 1907 beaucoup plus fort qu'en 1899, elle n'a pas cru, cette fois, pouvoir afficher son opposition de la même manière hautaine et cassante que huit ans auparavant. Elle commença, au contraire, par se déclarer favorable au principe de l'arbitrage obligatoire, pour s'attacher ensuite à démontrer qu'il était pratiquement impossible sous forme de traité mondial.

Son premier délégué, le baron Marschal de Biberstein, qui, avant de devenir diplomate, avait longtemps pratiqué le droit, se servit de ses connaissances juridiques pour essayer cette démonstration, avec l'obstination de l'avocat expérimenté qui met son talent au service d'une mauvaise cause.

Tout ce qu'on peut imaginer comme objections juridiques ou pratiques contre l'arbitrage au moyen d'un traité universel a été dit par le premier délégué allemand avec science et habileté. Mais il y avait, parmi ses contradicteurs, des hommes comme M. Renault dont la science était au moins égale à la sienne. Ils ont répondu à ses thèses de manière décisive qui eût rallié l'unanimité des suffrages si le siège de la minorité n'était pas fait d'avance.

Si la Conférence de 1907 n'a pas abouti aux résultats espérés, elle a du moins fourni les éléments indispensables pour l'étude approfondie de l'arbitrage obligatoire.

Il est intéressant d'analyser les principales objections développées par les adversaires de l'institution et les réponses qui y ont été faites.

Il en est d'ordre technique et d'autres de caractère général. Les premières ont trait aux difficultés législatives ou judiciaires auxquelles peut donner lieu l'arbitrage obligatoire appliqué à l'interprétation de certains traités.

1° Un traité impose aux États contractants d'adopter respectivement certaines mesures législatives. L'une des parties prétend que l'autre a manqué à son engagement. Le recours obligatoire à l'arbitrage a lieu et la sentence condamne le gouvernement assigné à procéder à la réforme législative requise par le traité. A moins qu'il ne s'agisse d'un pouvoir autocratique, le gouvernement condamné aura l'obligation de s'adresser à son Parlement qui devra voter la réforme demandée, autrement il violera la sentence.

Cette conclusion montre, dit-on, que dans l'hypothèse envisagée, l'arbitrage obligatoire est impossible : aucun Parlement ne pourrait, sans abdiquer, approuver pareille obligation, car ce serait accepter comme concurrent,

en matière législative, des arbitres futurs, inconnus, dont le choix appartiendrait au gouvernement.

L'objection ressemble à une mauvaise querelle. Les difficultés prévues sont théoriques. On ne peut pas sérieusement s'en alarmer au point de tenir pour prudent d'éviter l'arbitrage obligatoire. Il a été remarqué avec esprit qu'en agissant ainsi, on se mettrait dans la situation de celui qui ferait son chemin à pied au lieu de prendre le train, par crainte d'un déraillement.

Si l'objection était fondée, ce n'est pas seulement l'arbitrage obligatoire qu'il faudrait éviter, mais aussi l'arbitrage facultatif et même la simple conclusion d'un traité portant obligation d'avoir une législation déterminée. Car quelle que soit la source de pareille obligation, qu'elle résulte directement d'un traité ou indirectement de ce même traité, par la vertu d'une sentence arbitrale, elle peut toujours exposer l'État à se trouver dans l'impossibilité de remplir son engagement par suite du refus de son organe législatif de voter les lois nécessaires.

Si, en cas d'arbitrage, l'obligation dont le Parlement serait appelé à faciliter l'exécution semble être imposée par la volonté tierce des arbitres, il n'y a là qu'une apparence. En réalité, cette volonté ne vaut que par la force d'un accord préétabli d'où elle tire sa force obligatoire.

2° Une autre objection plus embarrassante a été faite pour le cas où l'arbitrage s'appliquerait à l'interprétation d'un traité soulevant des questions de la compétence des tribunaux internes. Il s'agit par exemple d'un traité relatif à la protection des œuvres littéraires ou artistiques. Il régit des rapports privés à l'occasion desquels un procès a lieu. Un jugement intervient qui donne du traité une interprétation dont l'autre État conteste l'exactitude.

Le recours, dans cette hypothèse, à l'arbitrage obligatoire est, a-t-on dit, impossible, car la sentence à laquelle il aboutirait ne saurait, s'agissant d'intérêts privés, ni anéantir le jugement rendu, ni donner du traité une interprétation authentique, s'imposant pour l'avenir avec force de loi. Il serait illogique que les juridictions nationales qui sont des éléments stables, entourés de toutes les garanties, dussent s'incliner pour l'avenir devant l'interprétation arrêtée par une juridiction arbitrale, qui est un produit du moment, destiné à disparaître une fois la sentence rendue.

Le danger de porter ainsi atteinte au prestige et à la dignité des tribunaux nationaux a vivement impressionné plusieurs membres de la Conférence.

Ils ont été victimes d'une méprise que le caractère confus de la discussion n'a pas permis de dissiper à temps.

En effet, qu'il soit obligatoire ou facultatif, l'arbitrage ne joue pas ici uniquement comme une juridiction internationale aboutissant à des résultats semblables à ceux d'une juridiction interne. Il remplace l'accord amiable auquel les parties n'ont pu arriver pour régler leur contestation. La sentence devient un complément de la convention dont il s'agit de fixer l'interprétation.

Elle fait désormais corps avec elle. Elle n'aura pas sans doute pour effet de réviser le jugement rendu, qui devra être respecté, mais elle aura valeur interprétative pour l'avenir. L'État condamné devra prendre les mesures nécessaires pour qu'elle soit suivie par ses tribunaux dans les affaires ultérieures. La sentence sera pour eux obligatoire, non comme jugement, mais comme convention internationale et non directement comme telle, mais indirectement comme texte interne auquel le gouvernement devra la convertir pour remplir son

engagement international. Le prestige des tribunaux nationaux n'en sera pas plus atteint que lorsque, pour redresser une interprétation erronée de la loi, le législateur intervient et vote une loi interprétative qui s'impose à eux pour l'avenir.

3° La difficulté paraît plus grande si la convention qu'il s'agit d'interpréter est une convention collective. La sentence interprétative vaudra dans les rapports des parties en litige et même dans ceux des autres puissances signataires qui, averties, seraient intervenues au procès (art. 84, conv. 1907). Mais elle ne sera pas obligatoire à l'égard des signataires qui n'auraient pas profité de cette faculté. On peut donc craindre des interprétations successives qui seraient contradictoires. Pareil danger existe même en cas d'arbitrage facultatif, mais il semble plus certain avec l'arbitrage obligatoire puisque le recours, dans ce cas, est imposé.

En réalité, pareil danger est plus théorique que pratique. Il n'y a aucune raison de supposer que la première sentence en sera suivie d'autres en sens opposé. Il est probable que si la première sentence n'est pas immédiatement acceptée par tous les signataires, elle aura, vis-à-vis du deuxième tribunal arbitral, une autorité morale qui rendra l'interprétation uniforme. L'expérience prouve qu'il en sera ainsi. L'arbitrage obligatoire existe dans l'Union postale universelle. Il n'y a jamais offert l'inconvénient redouté.

La réfutation des objections techniques qui viennent d'être analysées est rendue aujourd'hui plus forte grâce à l'existence de la Cour permanente de justice internationale. Exercé devant elle, le recours obligatoire ne permet plus les appréhensions signalées. S'agissant d'une juridiction permanente et non d'un tribunal occasionnel et éphémère, on ne peut plus prétendre que la sentence

sera rendue par des juges futurs, inconnus et choisis dans chaque cas pour les gouvernements, ni que la juridiction internationale offre moins de garanties que les tribunaux internes, ni enfin qu'il n'y aura pas de jurisprudence propre à prévenir les interprétations contradictoires.

A côté des objections techniques, on en a formulé d'autres de caractère général, ayant trait au domaine et au fonctionnement de l'arbitrage obligatoire.

4° Le projet de 1907 distinguait, suivant l'exemple fourni par la plupart des traités d'arbitrage, les litiges d'ordre juridique de ceux qui n'ont pas ce caractère, pour admettre l'arbitrage obligatoire quant aux premiers.

On a critiqué cette distinction. Le sens du mot juridique n'est pas défini. Il est impossible de tracer, dans un traité mondial, une ligne de démarcation entre les deux catégories de litiges juridiques et politiques : une question peut être juridique dans un pays, politique dans un autre; il y a même des matières purement juridiques qui peuvent, à la faveur des circonstances, devenir essentiellement politiques.

La critique n'est pas fondée. L'expression litiges d'ordre juridique, théoriquement vague, a, dans la pratique, un sens très précis. Elle est consacrée dans de nombreux traités. On la rencontre même dans celui que l'Allemagne a conclu avec la Grande-Bretagne en 1904. Si elle a là un sens, elle ne peut pas le perdre et ne rien signifier du tout dans un traité mondial sous prétexte qu'elle s'appliquerait simultanément à plus de deux États.

5° Ce n'est pas seulement son domaine, c'est aussi son principe qu'on ne peut fixer par une formule générale, disent les adversaires de l'arbitrage obligatoire. Incapables en dehors de quelques cas prévus, mais insi-

gnifiants, d'en accepter l'obligation sincèrement, les États accompagnent leur engagement de réserves qui le privent de toute valeur. Vagues en elles-mêmes, les réserves touchant l'indépendance, les intérêts vitaux, l'honneur national n'ont, dans un traité mondial, aucune signification, d'autant plus que les contractants conservent la liberté de les apprécier selon leurs convenances. L'obligation cesse d'être sérieuse, parce qu'elle devient potestative. Avec l'immensité du cadre qui embrasse d'innombrables diversités d'institutions, d'opinions, de traditions, de sentiments, les termes généraux employés dans un traité mondial sont proprement vides de sens. On s'expose à des divergences d'interprétation et, en rendant possible le refus de l'arbitrage promis, on risque de compromettre les relations internationales plus sûrement que ne le pourrait faire le litige lui-même.

Il faut reconnaître qu'il y a, dans cette objection, une grande part de vérité. Les réserves constituent, dans les traités d'arbitrage, une faiblesse et un danger. Il vaut infiniment mieux limiter l'obligation dans des proportions modestes, mais certaines, plutôt que de l'étendre à des domaines inexplorés, en l'accompagnant de réserves qui peuvent en écarter arbitrairement l'application.

Il ne faut cependant rien exagérer. Si, en principe, elles sont mauvaises, les réserves ne sont pas, dans un traité mondial, plus dangereuses que dans les traités individuels comme dans celui que l'Allemagne a conclu en 1904 avec la Grande-Bretagne. Il n'est pas d'ailleurs exact qu'elles enlèvent à l'obligation toute valeur. Les pays contractants ont voulu sans doute s'engager à quelque chose. Si réduit que paraisse leur engagement, il subsiste, malgré les réserves et la possibilité de leur appré-

ciation unilatérale. Un gouvernement y regardera à deux fois avant de prétendre qu'il y a une question vitale, là où elle n'existe pas.

6° Une dernière objection a été tirée du fait que, pour la mise en œuvre de l'obligation arbitrale, il faut un nouvel accord, sous la forme du compromis qui peut ne pas se produire. L'obligation demeurerait ainsi théorique. Le compromis, a-t-on dit, constitue ainsi la porte de l'arbitrage et de cette porte, chacune des parties a une clé. Le passage est donc facultatif.

Ici encore, l'objection prouverait trop si elle prouvait quelque chose, car elle peut être tout aussi bien opposée au traité individuel qu'au traité mondial d'arbitrage. Dans les deux hypothèses, le recours devant les arbitres nécessite la conclusion d'un compromis.

Mais, au fond, elle ne prouve rien. Si le compromis est nécessaire pour le fonctionnement de l'arbitrage, sa conclusion n'est pas purement discrétionnaire. On a pris l'engagement de le conclure et cet engagement vaut avec la même force que toute autre obligation internationale. C'est une question de bonne foi.

Rien n'empêche d'ailleurs les parties, en concluant un traité d'arbitrage obligatoire, de stipuler que, à défaut d'entente sur le compromis, celui-ci serait établi par le tribunal. C'est ce qu'a décidé en principe, on le verra, la convention de La Haye de 1907.

Malgré la fragilité de ses critiques, la délégation allemande persista dans son opinion que l'arbitrage obligatoire n'est possible que par traités individuels.

Faute d'un accord unanime, le projet adopté en commission ne pouvait pas être incorporé dans la convention sur le règlement pacifique des conflits. Il paraissait du moins normal que la volonté ainsi affirmée de trente-deux États, représentant les quatre cinquièmes de

l'humanité, dût faire l'objet d'une convention à part, valable pour eux seuls. Mais on estima que, pour être conclue sous les auspices de la Conférence, même pareille convention devenait impossible s'il y avait des opposants. L'Allemagne et ses associés dans la discussion contre le traité mondial d'arbitrage s'y opposèrent. On est ainsi arrivé à cette conséquence bizarre que, loin d'avoir subi la loi de la majorité, la minorité lui a imposé la sienne.

Dans un esprit excessif de concession, la majorité s'est inclinée, se réservant la faculté de réaliser son accord hors de la Conférence.

Si la discussion poursuivie n'aboutit pas au résultat espéré, elle ne resta pas cependant stérile.

La Conférence fut unanime à reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire et la possibilité de son application sans réserves dans certains cas déterminés.

Enregistrées dans l'acte final de la Conférence, ces déclarations y figurent comme une pierre d'attente de l'édifice futur de l'arbitrage obligatoire. Elles constituent un engagement moral pour les États civilisés de s'orienter de plus en plus vers cet idéal de la justice internationale.

En dehors de ces déclarations générales, la Conférence de 1907 a fait à l'idée de l'obligation une certaine place dans le droit positif qu'elle a élaboré et qui demeure en vigueur.

SECTION II

Le droit positif.

Les progrès réalisés par l'obligation arbitrale se manifestent dans certains textes arrêtés par la Conférence de 1907.

§ 1er. — Les résultats de la deuxième Conférence de la Paix.

1. *Le devoir international.* — Il faut d'abord noter pour mémoire ce qu'on a appelé le devoir international de contribuer au recours à la justice.

Déjà en 1899, dans le but de faciliter le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, il avait été reconnu qu'en cas de conflit aigu, menaçant d'éclater entre deux ou plusieurs États, les autres ont le devoir de leur rappeler que la Cour leur est ouverte (art. 27, convention du 29 juillet 1899). C'était faire entrer dans le droit positif la notion de la neutralité pacifiante, comme un hommage rendu à la solidarité internationale. Se rendant compte des inconvénients pouvant résulter pour les tiers de pareille intervention, on avait pris la précaution de dire qu'elle ne serait considérée que comme un acte de bons offices. On ne se faisait pas d'ailleurs beaucoup d'illusions sur l'efficacité du procédé. Il semble cependant qu'il a rendu des services dans le Nouveau-Monde. Bien que la convention de 1899 n'y fut pas obligatoire, le président Roosevelt s'en est servi. Grâce à l'invitation qu'il fit, en vertu de son texte, à plusieurs États de l'Amérique du Sud, il réussit souvent à empêcher ou tout au moins à abréger, entre eux, la guerre.

En 1907, on a maintenu cette disposition, en la complétant. En cas de conflit entre deux pays, chacun d'eux peut déclarer au bureau de la Cour d'arbitrage qu'il serait disposé à soumettre le différend à un arbitrage et le bureau doit aussitôt en informer l'autre (art. 48, convention du 18 octobre 1907).

On peut voir là un progrès moral, puisque, par ce

moyen, il appartient à chaque partie impliquée dans un conflit de faire poser la question devant l'opinion publique pour la constituer juge de son bon droit.

Mais il ne faut pas exagérer la valeur pratique du procédé. Au lendemain de la Conférence de 1907, des esprits très sérieux avaient pu croire que, dès que l'opinion publique du monde civilisé serait ainsi saisie, il serait difficile à l'État à qui l'arbitrage aurait été offert de commencer néanmoins une guerre. On a vu en 1914 qu'aucun des États menacés par la guerre n'a eu un instant la pensée de recourir au bureau de La Haye. C'est sans doute parce qu'ils étaient tous convaincus que l'Allemagne, décidée à user de violence, ne tiendrait nul compte de l'information qu'il en aurait reçue.

Le système est aujourd'hui plus pratique, grâce au Pacte de la Société des Nations. L'offre d'arbitrage faite par l'entremise du bureau de La Haye sera plus facilement acceptée par celui à qui elle est adressée s'il désire éviter l'intervention du Conseil de la Société auquel le conflit devra être obligatoirement soumis, à défaut d'arbitrage.

2. *Le compromis obligatoire.* — Lorsqu'il s'agit d'appliquer un traité d'arbitrage, il est le plus souvent nécessaire de conclure un compromis pour déterminer l'objet du litige, nommer les arbitres et fixer leurs pouvoirs.

En vertu du traité, les parties ont l'obligation de conclure cet accord. Elles doivent s'y prêter de bonne foi. Cependant si l'une d'elles n'est pas, au moment du conflit, dans les mêmes dispositions conciliantes qu'à l'époque du traité, elle peut susciter, pour la conclusion du compromis, de telles difficultés que l'arbitrage convenu ne puisse se réaliser. Il y a là un inconvénient dont on a tiré, on l'a vu, argument contre l'arbitrage obligatoire surtout quand il est établi par traité collectif.

Pour y remédier, on a pensé en 1907 à renforcer l'obligation, en rendant le compromis lui-même obligatoire, c'est-à-dire indépendant d'un nouvel accord des parties. La convention de 1907 y est parvenue dans une certaine mesure. Il est curieux de noter que ses articles 51 et 54 sont dus à l'initiative de l'Allemagne.

Le système consiste à donner compétence à la Cour d'arbitrage pour établir le compromis à la place des parties.

Mais son application est limitée. En dehors du cas où les parties sont d'accord pour s'en remettre à la Cour, elle n'est possible que dans deux hypothèses.

C'est d'abord lorsqu'il s'agit d'un différend concernant des dettes contractuelles dues par un État aux nationaux d'un autre et pour la solution duquel il a été décidé de recourir à l'arbitrage.

C'est ensuite lorsqu'il s'agit d'un différend rentrant dans un traité d'arbitrage postérieur à la convention.

Dans ce cas, la Cour peut intervenir à la demande de l'une des parties.

Toutefois la règle comporte des exceptions. Il en est une qui s'applique aux deux hypothèses : la compétence de la Cour cesse d'exister si elle a été exclue explicitement ou implicitement par l'accord antérieur des parties.

Il en est une autre, spéciale à la deuxième hypothèse : l'intervention de la Cour peut être refusée par l'une des parties si elle déclare qu'à son avis, le litige ne rentre pas dans les catégories de différends prévues par le traité d'arbitrage, à moins que cette question préalable n'ait été conférée elle-même à l'examen du tribunal, ce qui arrive quelquefois.

Même ainsi limitée, l'application du système rencontrera un obstacle si on ne rend pas la constitution du tribunal indépendante de la volonté ultérieure des

parties. On donne compétence à la Cour d'arbitrage. En réalité, elle n'existe pas. Elle offre la possibilité de former un tribunal; elle ne le fournit pas tout prêt. Le concours des parties est nécessaire pour le choix des arbitres et éventuellement du surarbitre. S'il y a mauvais vouloir, le système ne jouera pas.

Jusqu'à la constitution d'un tribunal permanent, le seul remède était de stipuler dans le traité qu'à défaut d'accord des parties, le tribunal serait nommé par tel gouvernement tiers. Il en est ainsi dans plusieurs traités italiens, par exemple dans celui du 20 novembre 1909 conclu avec les Pays-Bas : la compétence appartient à la Cour de La Haye et, éventuellement, à un tribunal désigné par le roi de Suède.

Désormais l'existence de la Cour permanente de justice internationale permet de supprimer ces difficultés. Le traité d'arbitrage qui lui donnerait compétence obligatoire n'aurait pas, en principe, besoin, pour être appliqué, de la conclusion d'un compromis. La Cour pourrait être saisie par citation directe et, si des contestations s'élevaient sur l'étendue de sa compétence, elle aurait le pouvoir d'en décider, en vertu de l'article 36, dernier alinéa, de son statut. Un compromis ne serait nécessaire que si les parties avaient convenu d'en conclure un avant de saisir la Cour. Dans cette hypothèse, il ne semble pas que la Cour pourrait suppléer à l'accord des parties, en établissant à leur place le compromis, si le pouvoir ne lui en était pas formellement donné par le traité d'arbitrage. Comme son statut ne renvoie pas à la convention de 1907, elle ne peut pas, de plein droit, en appliquer les dispositions sur le compromis obligatoire.

3. *Convention Porter.* — Enfin la Conférence de 1907 a établi, dans un cas spécial, une obligation partielle

d'arbitrage pour tous les États, en élaborant une convention relative à la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes contractuelles. Cette convention est ordinairement désignée sous le nom du délégué américain Porter, qui en a pris l'initiative.

Elle a été provoquée par les événements qui ont eu lieu en 1902 au Vénézuéla et par les discussions d'ordre politique et juridique qui s'en sont suivies.

Trois grandes puissances européennes, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie, avaient des griefs contre le Vénézuéla. Leurs nationaux se plaignaient de l'inexécution de certains contrats privés, de la non-réparation de divers préjudices subis à la suite de guerres civiles, de l'arrêt du service de plusieurs emprunts publics. Des tentatives d'arrangement amiable ou de règlement par voie d'arbitrage ayant échoué, les puissances intéressées avaient résolu en 1902, pour vaincre la résistance du Vénézuéla, de procéder contre lui à des mesures coercitives sous forme de blocus de ports, bombardement de côtes, saisie de navires.

Grâce aux bons offices des États-Unis, le conflit a été finalement réglé et un arbitrage a eu lieu à ce sujet devant la Cour de La Haye.

L'intervention violente de trois grandes puissances européennes avait produit dans toute l'Amérique du Sud une vive émotion, parce qu'on pouvait craindre l'imitation de cet exemple contre d'autres États américains à finances avariées. La République Argentine avait cru devoir prendre l'initiative d'appeler l'attention sur les conséquences de pareille politique.

Le 29 décembre 1902, son ministre des affaires étrangères, M. Drago, chargeait son représentant à Washington de remettre au gouvernement des États-Unis une note où il exposait sa manière de voir sur les événements

du Vénézuéla. Il y développait, sur le recouvrement des dettes, une doctrine qui allait devenir célèbre et garder son nom.

Il distinguait deux catégories de réclamations pécuniaires : celles pour dettes publiques et celles ayant une autre base. Il montrait, quant aux premières, qu'elles étaient d'une nature spéciale méritant un traitement particulier : l'emprunt d'État est un contact aléatoire; le prêteur tient compte des ressources du débiteur et des chances de paiement régulier; il n'ignore pas que l'emprunteur est une entité souveraine contre laquelle on ne saurait admettre une procédure, car elle porterait atteinte à sa souveraineté et risquerait de ruiner les petits États; le gouvernement débiteur a sans doute l'obligation de s'acquitter, mais il doit être libre de choisir les délais et les modalités du paiement. Si les procédés employés contre le Vénézuéla étaient tolérés, ils établiraient un précédent dangereux pour la sécurité et la paix des nations américaines, car le recouvrement forcé des dettes peut aboutir à des occupations territoriales contraires à la doctrine de Monroë.

M. Drago invitait, dès lors, les États-Unis à proclamer qu'il ne peut être fait pression sur les pays américains par le seul fait qu'une malheureuse situation financière les oblige à différer l'accomplissement de leurs obligations.

Les États-Unis avaient accueilli la note du gouvernement argentin avec sympathie. Mais ils avaient cru prudent de ne pas s'engager à une action politique qui leur eut fait assumer, vis-à-vis de l'Europe, le dangereux protectorat des États américains à finances avariées.

La doctrine de Drago a eu un grand retentissement. Elle a donné lieu à de nombreuses études où l'on a discuté sa portée politique comme sa valeur juridique. Un jurisconsulte argentin, M. Calvo, a fait à son sujet

en 1903, auprès des spécialistes du droit international, une enquête où la question a été généralisée à propos de toutes les dettes et où l'on a parlé de la nécessité de régler les contestations par voie d'arbitrage.

Saisi de la question, le Congrès pan-américain de 1906 avait formulé le vœu qu'elle fût soumise à l'examen de la deuxième Conférence de la Paix. Les États-Unis s'en sont chargés.

La proposition faite par leur délégué, M. Porter, amendée à la suite d'une longue discussion, a été, avec des réserves de la part de certains pays, adoptée par la Conférence. Elle est devenue la convention concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes contractuelles.

Signée par 26 États, dont 9 ont formulé certaines réserves, ratifiée par 21 d'entre eux, dont 2 avec des réserves, la convention de 1907 pose la règle que, pour certaines dettes, le recouvrement coercitif est exclu à moins que l'État débiteur ne refuse l'arbitrage ou, l'ayant accepté, n'exécute pas la sentence.

La convention s'applique aux dettes contractuelles dues à des particuliers. Aucune distinction n'est faite entre les dettes suivant qu'elles sont privées, découlant par exemple d'un contrat de fourniture, ou publiques, comme celle d'un emprunt d'État. Il suffit que le créancier soit un particulier invoquant un contrat.

Il en résulte que la convention ne s'applique ni aux dettes d'État à État, par exemple à une indemnité de guerre, ni aux dettes dues à des particuliers, mais ayant leur source dans un délit ou quasi délit civil, comme la réparation pour dommages subis au cours d'une guerre civile.

L'exclusion de ces dettes ne signifie pas cependant que leur recouvrement coercitif soit autorisé de plein

droit. S'agissant de conflits d'ordre juridique, il convient d'avoir en vue que la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux recommande le recours à l'arbitrage.

La différence entre les deux catégories de dettes se ramène donc à ceci : c'est que, tandis que pour les dettes contractuelles, le recours à l'arbitrage est imposé, pour les autres, il est seulement recommandé, le créancier est moralement tenu de le proposer avant d'employer la force.

Mais, à vrai dire, même dans l'hypothèse d'une dette contractuelle, l'obligation arbitrale n'est pas complète. Elle est unilatérale. Elle pèse seulement sur le créancier qui, avant de recourir à la force, doit offrir l'arbitrage et s'y soumettre s'il est accepté. Elle n'existe pas au contraire pour le débiteur qui demeure libre de repousser l'arbitrage offert, s'il ne craint pas de s'exposer à l'emploi de la force. Il en sera ainsi en fait si c'est un État fort aux prises avec un État faible. C'est ce qui explique pourquoi l'Allemagne a accepté ici, dans un traité collectif, l'arbitrage obligatoire qu'elle a combattu, en général.

Privé de réciprocité, le système est boiteux. Il a néanmoins, pour l'État faible, quand il est débiteur, le grand avantage de voir l'arbitrage s'interposer entre sa faiblesse et la force de son créancier.

L'arbitrage suit ici la procédure sommaire et joue un rôle spécial s'il s'agit de dettes publiques. L'arbitre a moins à statuer en droit sur l'existence et le montant de la dette, qui le plus souvent ne sont pas contestés, qu'à faire un arrangement d'intérêts. Il est substitué aux parties pour opérer la liquidation sur laquelle elles n'ont pas pu s'entendre. Il doit déterminer la situation financière du débiteur, la capacité qu'il possède et le

temps dont il a besoin pour faire face à ses paiements. Pareille mission est particulièrement délicate, car il est très difficile de déterminer la solvabilité d'un pays sans pénétrer au plus profond de son administration qui est, elle-même, liée à son organisation politique et sociale. Si pénible que puisse être pareille enquête pour le débiteur, il doit s'y prêter loyalement, s'il veut éviter le risque d'un recouvrement coercitif. En acceptant l'offre d'arbitrage, il consent par là même aux investigations qui permettront à l'arbitre de remplir sa mission.

§ 2. — Les progrès de l'arbitrage obligatoire depuis 1907 jusqu'a la guerre de 1914.

Si la Conférence de 1907 n'avait pas réalisé l'espoir qu'on avait placé en elle, elle avait du moins marqué une importante étape dans le développement de l'arbitrage obligatoire.

Par la reconnaissance contenue dans son acte final, elle avait donné une consécration officielle à son principe et à la possibilité de son application, dans certains cas, sans réserves.

Avec les dispositions relatives au quasi-compromis et avec la convention Porter, elle avait fait une place réduite à l'idée de l'obligation dans le droit positif universel.

Elle avait enfin jeté les germes de progrès ultérieurs en réservant, dans son acte final, à chacune des puissances représentées, le bénéfice de ses votes sur le projet de traité collectif d'arbitrage obligatoire et en reproduisant, dans l'article 40 de la convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux, la disposition de l'article 19 de la convention de 1899, par laquelle

les puissances se réservaient de même de conclure des accords nouveaux en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeraient possible de lui soumettre.

La première de ces réserves n'a pas été suivie d'effet. L'idée qui l'avait inspirée était de faire conclure, après la Conférence, par les trente-deux États de la majorité, le traité collectif d'arbitrage permanent qu'ils n'avaient pas réussi à établir sous ses auspices.

Les tentatives faites dans ce sens ne furent pas couronnées de succès. Au lendemain de la Conférence, les gouvernements de plusieurs grandes puissances entreprirent l'étude des moyens propres à donner à ce vœu une forme pratique et efficace.

Dès l'arrivée au pouvoir, en 1909, du président Taft, les États-Unis se mirent à l'œuvre. Ils essayèrent de créer un mouvement d'opinion favorable. Au début de 1910, ils engagèrent des négociations avec l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la France. Leur but était d'arriver d'abord avec ces puissances à la création de la Cour de justice arbitrale puis, quand cet accord eut réuni une vingtaine d'États, de conclure avec eux tous un traité collectif d'arbitrage obligatoire.

Au printemps de 1910, les délégués des quatre grandes puissances tinrent à Paris une conférence officieuse, qui ne donna pas les résultats espérés.

Le gouvernement des États-Unis ne s'en découragea pas. Il obtenait, en juin 1910, des Chambres une résolution conjointe pour la constitution d'un comité d'études chargé de rechercher la meilleure formule d'un traité d'arbitrage et, le mois suivant, il créait au département d'État un office spécial pour suivre les affaires d'arbitrage et préparer les réformes futures. Quelques semaines après, se tenait à Buenos-Ayres, la quatrième Confé-

rence pan-américaine dont les États-Unis espéraient voir sortir un traité d'arbitrage entre les vingt et une Républiques du Nouveau-Monde. Leur attente fut déçue. La Conférence se borna, en fait d'arbitrage, à établir l'engagement — resté d'ailleurs sans ratification — d'y soumettre les réclamations pour dommages et préjudices financiers des nationaux des différents États.

Dès lors, devant l'impossibilité d'arriver à une entente sur un traité collectif, soit avec les grands États d'Europe, soit même avec ceux d'Amérique, les États-Unis dirigèrent leur activité vers la conclusion de traités individuels. En décembre 1910, la société américaine pour le règlement judiciaire des différends internationaux, fondée au début de l'année, organisait à Washington une grande manifestation où le président Taft vint déclarer que son gouvernement était prêt à négocier des traités d'arbitrage, sans réserves.

C'est donc sous la forme de traités individuels que l'arbitrage obligatoire allait continuer à se développer.

Depuis la fin de 1907 jusqu'à la grande guerre, il fut conclu plus de 70 traités dont quelques-uns sans réserves, et environ 30 clauses compromissoires spéciales ou générales.

Dans ce mouvement, les États-Unis, sous l'administration du président Roosevelt, prirent une part importante en signant, de février 1908 à janvier 1909, avec divers pays d'Europe, d'Amérique et d'Asie, sur le modèle du traité franco-anglais de 1903, vingt-deux traités où l'obligation arbitrale était stipulée pour les seuls différends d'ordre juridique, avec les réserves d'usage, pour une durée de cinq ans.

Sous l'administration suivante du président Taft, après l'abandon de l'idée d'un traité collectif, l'effort des États-Unis porta sur le remplacement des traités

de 1908-1909 par de nouveaux accords individuels où l'obligation devait être étendue à toute réclamation de nature à comporter un jugement judiciaire par application des principes du droit et de l'équité, sans aucune réserve; l'arbitrage devait, dans chaque cas, être précédé d'une tentative de conciliation, au moyen d'une commission mixte de six membres qui aurait eu le pouvoir en cas de désaccord des parties de décider, même à la majorité de cinq voix, la question de savoir si le différend était ou non susceptible d'arbitrage aux termes du traité; l'obligation aurait été enfin établie pour une durée indéfinie, jusqu'à l'expiration d'une année après dénonciation.

Ce plan fut inauguré par la conclusion, le 3 août 1911, de deux traités identiques avec la Grande-Bretagne et la France.

Mais leur formule souleva des récriminations à cause de l'exclusion de toutes réserves. Elle fut l'objet de vives critiques, notamment de la part de l'ancien président Roosevelt.

« S'engager, disait-il, à soumettre à l'arbitrage toutes les questions d'honneur, ce serait s'exposer à se voir taxé de lâcheté si l'on observe ses engagements ou d'hypocrisie et de mauvaise foi si on ne les observe pas ».

« J'ai, ajoutait-il, une foi profonde dans la paix et dans toute mesure d'arbitrage de nature à maintenir réellement la paix; mais je m'oppose à ces traités qui, s'ils ne sont pas modifiés, nuiront au contraire à la paix et donneront à notre nation une attitude d'hypocrisie béate et odieuse ».

L'opposition fut également vive au Sénat : il n'approuva les traités qu'avec des amendements qui en ruinaient l'économie. Tenant à réserver, dans chaque affaire arbitrale, le dernier mot, le Sénat demanda l'al-

tération du principe même de l'obligation, l'exclusion formelle de certaines catégories de litiges et la suppression du pouvoir attribué à la commission mixte d'enquête de décider, en cas de contestation, si le litige était susceptible d'arbitrage.

Dès lors, les deux traités furent abandonnés et les États-Unis n'entreprirent pas de nouvelles négociations.

Ainsi, dans la période envisagée, la pratique ne montrait pas seulement l'impossibilité d'un accord universel; elle prouvait que, d'une manière générale, les États étaient encore mal préparés à accepter, fût-ce sous forme de traités individuels, l'obligation arbitrale sans aucune réserve.

Il y eut cependant de nombreuses exceptions. Sans compter l'expérience tentée par les Républiques centre-américaines, cherchant à atteindre d'un seul coup les dernières limites de l'obligation la plus complète et qui précisément, pour cette raison, ne fut pas de longue durée, il fut conclu 35 traités d'arbitrage, sans réserves, dont 1 visait les seuls conflits d'ordre juridique tandis que les 34 autres s'appliquaient à toute contestation pouvant surgir. Mais ces traités, conclus généralement entre États américains ou entre États américains et européens et rarement entre seuls États européens, n'avaient pas grande portée pratique, parce qu'il était très peu probable que, dans les rapports des contractants, il pût surgir des conflits bien importants.

Il n'en demeure pas moins évident qu'à la veille de la guerre de 1914, l'arbitrage obligatoire avait gagné énormément de terrain. Si l'on jette un coup d'œil sur le droit positif alors en vigueur, on ne peut pas ne pas être impressionné par l'ampleur de son réseau.

L'image la plus complète en est fournie par le très intéressant ouvrage publié en 1914 à Bruxelles par M. Ch.

L. Lange, secrétaire général de l'Union interparlementaire : « L'arbitrage obligatoire en 1913 ». Il donne le relevé des stipulations conventionnelles en vigueur en 1913 instituant le recours obligatoire à l'arbitrage international, dans une série de tableaux alphabétiques et chronologiques, établis avec le plus grand soin sur des documents officiels. Ses renseignements peuvent être complétés par ceux que fournit, pour les traités conclus par les Républiques américaines, l'ouvrage de M. F. J. Urrutia, paru en espagnol à Madrid en 1920, sur l'évolution en Amérique du principe de l'arbitrage.

Il en résulte que le nombre des traités d'arbitrage en vigueur était de 139 ; celui des clauses compromissoires, de 154 dont 4 contenues dans des traités universels ; enfin celui des États impliqués dans ce mouvement, de 47.

Dans la liste des traités, les États qui s'inscrivent en tête sont : le Brésil, l'Espagne et les États-Unis, avec chacun 22 traités ; l'Italie, avec 20 ; puis viennent la Grande-Bretagne et la France, chacune avec 14 traités.

Au point de vue des clauses compromissoires, l'Italie l'emporte avec 32 clauses ; suivent la Belgique avec 19 ; l'Allemagne et les Pays-Bas avec 17, la Suède avec 16, la France avec 14, la Grande-Bretagne avec 13, les États-Unis avec 4 seulement.

Cet imposant mouvement en faveur de l'arbitrage obligatoire n'est pas seulement intéressant par la tendance qu'il dénote chez les États à se familiariser avec l'idée de l'obligation ; il est pratiquement très utile parce que, si l'un des pays contractants a le désir de maintenir jusqu'au bout une prétention douteuse, il finira par l'abandonner ou par transiger, au cas où il entrevoit la possibilité d'une sentence défavorable.

Même non suivis d'application, les traités d'arbitrage

ont un excellent effet préventif : la crainte de l'arbitre, a-t-on dit [1], est le commencement de la sagesse et le plus efficace agent de conciliation.

Il est probable que si la troisième Conférence de la Paix avait pu se tenir, comme il en était question en 1914, elle aurait permis de réaliser, en cette matière, un nouveau progrès. Sans doute, tout faisait prévoir qu'un traité mondial sans réserves n'aurait eu aucun succès. Mais il aurait pu être admis, suivant le vœu de l'Union interparlementaire, avec une restriction générale comprenant en réalité toutes les autres, celle des intérêts vitaux des États, et avec ce tempérament, déjà admis dans dix-neuf traités, dont onze conclus par l'Italie, que le tribunal lui-même prononcerait toutes les fois qu'il y aurait divergence sur la question préjudicielle de savoir si, dans l'espèce, le litige tombe sous l'empire du traité. Concurremment avec cette entente ou à son défaut on aurait pu accepter le système du tableau préconisé en 1907.

§ 3. — Le dernier état de l'arbitrage obligatoire.

Arrêtée par la guerre mondiale, la marche de l'arbitrage obligatoire a repris, à la paix, dans trois directions : sur l'ancien modèle des clauses compromissoires et des traités d'arbitrage; pour la liquidation de certaines difficultés nées de la guerre; comme élément de la nouvelle organisation internationale.

1° L'ancien modèle a fourni quelques nouvelles imitations.

1. L. Renault, *L'Œuvre de la Haye*, dans les *Annales des sciences politiques*, 1908, p. 441.

Trois traités collectifs signés le 10 septembre 1919, relativement au commerce des spiritueux en Afrique, à la revision des actes généraux de Berlin (1885) et de Bruxelles (1890) et au commerce des armes et des munitions, contiennent, en vue de leur application, une clause compromissoire donnant compétence à un tribunal arbitral choisi par les parties. En ajoutant que la juridiction prévue sera établie conformément aux dispositions du Pacte de la Société des Nations, cette stipulation se rattache d'ailleurs à la nouvelle organisation internationale.

De même, le traité préliminaire de l'union économique et douanière entre l'Esthonie et la Lettonie, du 1er novembre 1923, décide que les questions litigieuses sur l'application et l'interprétation de ses clauses seront tranchées par un tribunal arbitral mixte spécial, composé d'un nombre égal de représentants des deux pays et, en cas de besoin, « d'un tiers arbitre neutre dont la désignation sera éventuellement demandée au président de la Cour permanente de justice internationale ».

Le 3 décembre 1921, l'Allemagne et la Suisse ont conclu pour dix ans un traité d'arbitrage applicable à tous les conflits sans distinction. La procédure d'arbitrage y est combinée avec celle de la conciliation. Chacune d'elles a son organe propre. La première, un tribunal constitué spécialement dans chaque cas; la seconde, un conseil permanent. Sauf accord contraire des parties, celui-ci n'intervient qu'en cas d'incompétence de celui-là. En cas de contestation, c'est au tribunal qu'il appartient d'effectuer le règlement de compétence. Si l'une des parties objecte que le litige affecte « son indépendance, l'intégrité de son territoire ou d'autres intérêts vitaux d'une importance extrême » ou si elle allègue qu'il revêt un caractère avant tout poli-

tique qui le rend insusceptible d'une solution sur la base exclusive des principes de droit, le tribunal statue sur le bien-fondé de l'exception, dans le premier cas, à la simple majorité et, dans le second, à la quasi-unanimité. Le tribunal est saisi en vertu d'un compromis spécial, mais si les parties ne réussissent pas à le conclure, chacune d'elles peut demander au conseil de l'établir. De même si elles ne s'entendent pas sur la nomination des arbitres ou si l'une d'elles néglige de désigner les siens, le conseil peut, sur l'invitation de l'une d'elles, compléter la composition du tribunal.

Par traité du 22 mars 1922, l'Espagne et l'Uruguay se sont engagés pour dix ans, avec tacite reconduction d'année en année à l'expiration de ce délai, à soumettre tous leurs conflits futurs à l'arbitrage du chef d'État ou du président d'une haute juridiction d'un pays hispano-américain choisi d'un commun accord et statuant sur la base d'un compromis à établir dans chaque cas.

D'autres traités d'arbitrage ont été passés, pour certains litiges, le 17 mars 1922, entre l'Esthonie, la Finlande, la Lettonie et la Pologne, et, pour tous les conflits, le 16 décembre 1921, entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie et, le 10 avril 1923, entre l'Autriche et la Hongrie. Il y est prévu que, dans chaque cas, les parties devront se mettre d'accord pour choisir des arbitres ou recourir à la Cour permanente de justice internationale.

Une clause semblable, applicable à toutes les questions litigieuses, se trouve dans les traités d'alliance conclues, le 1er novembre 1923, par l'Esthonie avec la Lettonie et, le 25 janvier 1924, par la France avec la Tchécoslovaquie.

Il en est de même dans des statuts du 8 décembre 1923, relatifs au régime international des voies ferrées (art. 35

et 2) et des ports maritimes (art. 21 et 3) quant aux différends au sujet de l'interprétation ou l'application de leurs clauses.

2° Pour la liquidation de certaines difficultés nées de la guerre, au sujet des dettes privées, des biens, droits et intérêts des particuliers, des contrats et jugements, de la propriété industrielle, les traités de paix ont créé, entre les anciens belligérants, pris deux à deux, une série de tribunaux arbitraux mixtes temporaires. Ils sont composés d'un arbitre national de chaque côté et d'un président choisi parmi les sujets des États restés neutres dans la guerre. Ces tribunaux, dont la plupart siègent à Paris, ont déjà rendu un grand nombre de décisions [1].

Les mêmes traités ont imposé le règlement par des arbitres nommés par le Conseil de la Société des Nations des différends auxquels pourra donner lieu l'application de certaines de leurs clauses [2].

3° Enfin de nombreux textes, soit dans les traités de paix, soit dans des accords ultérieurs, ont établi dans certains cas l'obligation de recourir à l'arbitrage dans le cadre de la Société des Nations.

Ils ouvrent, pour la justice obligatoire, des perspectives nouvelles sur lesquelles il convient d'insister.

1. Leur texte est publié dans une collection spéciale dirigée par MM. Alphand et Gidel : *Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes établis par les traités de paix.*

2. Voir par exemple les articles 309 et suiv. du traité de Saint-Germain, l'art. 181 du traité de Neuilly et les articles 304 et suiv. du traité de Trianon.

SECTION III

La justice obligatoire dans la Société des Nations.

La création de la Société des Nations a offert à l'obligation arbitrale et judiciaire un nouveau terrain de développement.

§ 1er. — L'arbitrage obligatoire.

Le Pacte de la Société des Nations envisage, dans une certaine mesure, l'arbitrage comme un moyen favorable au maintien de la paix. Son article 12 le combine avec la médiation pour créer à la charge des membres de la Société l'obligation de soumettre leurs différends susceptibles d'entraîner une rupture, soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil de la Société. Il leur est interdit de recourir, en aucun cas, à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire ou le rapport du Conseil.

Entre les deux procédés, les parties sont, en principe, libres de choisir. Cependant l'article 13 du Pacte dispose que « les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale ou judiciaire et si ce différend ne se peut régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral ou judiciaire ».

« Parmi ceux qui sont généralement suceptibles de solution arbitrale ou judiciaire, on déclare tels les

différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture ».

A première vue, ce texte semble établir l'obligation de recourir à l'arbitrage dans un assez grand nombre de cas, sans aucune des réserves d'usage. Sans doute les mots *à leur avis* insérés dans le premier alinéa atténuent considérablement la portée de la règle, car ils supposent que les parties doivent être d'accord pour considérer un différend comme susceptible d'arbitrage, autrement elles ne sont pas obligées de l'y soumettre. Sans doute encore le mot *généralement* affaiblit la valeur de l'engagement spécial établi pour certaines catégories de litiges, parce qu'il paraît vouloir indiquer que c'est là un usage, non une règle obligatoire.

On pourrait dire néanmoins que si ces termes réduisent l'étendue de l'obligation, ils ne la suppriment pas tout à fait. On doit supposer la bonne foi des États en cause. « Il n'en demeure pas moins, a-t-on dit [1] qu'en vertu de l'article 13, les États sont convenus de se soumettre à l'arbitrage obligatoire dans un certain nombre de cas ».

Cette opinion est repoussée par la plupart des commentateurs du Pacte. D'après eux, l'article 13 ne crée, en réalité, aucune obligation. L'arbitrage obligatoire a été proposé à la Société des Nations par plusieurs gouvernements restés neutres dans la guerre de 1914 et même par certaines puissances ex-ennemies. Mais la commission de la Conférence de la Paix chargée de préparer le projet du Pacte a résolument écarté ces propo-

1. Rapport de M. de Lapradelle, au nom du comité des juristes de la Haye, chargé d'élaborer l'avant-projet de statut de la Cour permanente de justice internationale.

sitions. C'est ce que le président de la Conférence, M. Clemenceau, a indiqué dans sa réponse à la délégation allemande : l'arbitrage obligatoire n'a pas encore paru acceptable. Le Pacte est formel. Il ne peut pas y avoir arbitrage obligatoire, puisque l'article 13 exige que le différend survenu entre deux États soit, *à leur avis*, susceptible d'une solution arbitrale. L'arbitrage reste donc purement volontaire. Quant au deuxième alinéa du texte, il n'a été introduit dans le Pacte que par une sorte de pudeur envers l'institution délaissée; il est complètement inutile, car la « déclaration » qu'on reconnaît généralement tels différends susceptibles d'arbitrage ne constitue pas un engagement [1].

Toutefois, s'il n'y a pas, à proprement parler, d'obligation arbitrale, il n'est pas exact que l'arbitrage demeure, dans la Société des Nations, purement facultatif; il y a une certaine obligation qui, au lieu d'être directe, est indirecte. Elle résulte de l'obligation imposée aux membres de la Société de soumettre leur différend à l'une des deux procédures, arbitrage ou enquête-examen, institués par le Pacte.

Il convient, en effet, de combiner l'article 13 avec l'article 12. Avant l'établissement de la Société des Nations, si les parties ne se mettaient pas d'accord pour conclure un compromis, elles avaient entière liberté d'action. Désormais, il n'en est plus de même : on n'a pas le droit de recourir d'emblée à la force. En cas de conflit grave, on est obligé, à défaut d'arbitrage, d'aller devant le Conseil de la Société. Si l'on veut échapper à son contrôle politique, l'alternative de l'arbitrage paraîtra préférable. L'arbitrage sera indirectement imposé.

Le Pacte donne ainsi à l'arbitrage une impulsion

1. Voir Scelle, *Le Pacte des Nations*, p. 300.

morale supérieure à celle qu'il avait reçue de l'acte final de la deuxième Conférence de la Paix.

Le domaine où cette impulsion se peut exercer est plus large que celui qu'on eût assigné à une véritable obligation arbitrale.

Il s'étend au delà des litiges d'ordre juridique pour comprendre tout différend susceptible de solution arbitrale ou judiciaire.

Il n'est pas, dans cette voie, limité par des réserves relatives à l'indépendance ou aux intérêts vitaux.

Enfin il comporte pour les arbitres une compétence intégrale, c'est-à-dire le pouvoir de décider, au besoin, si le litige est vraiment susceptible d'un règlement arbitral ou judiciaire.

Mais si la Société des Nations n'a pas consacré l'arbitrage obligatoire, elle a fait à l'idée de l'obligation une place dans son organisation judiciaire.

§ 2. — La compétence obligatoire de la Cour permanente de justice internationale.

Il a été indiqué plus haut (p. 167) pour quelles raisons la Cour n'a, en principe, qu'une compétence facultative.

Elle ne connaît que des affaires que les parties lui soumettent d'un commun accord. Si cet accord est antérieur à la naissance du litige, il y aura là une première source de compétence obligatoire. Il en est de même pour ce qui concerne le recours en revision; à la différence de la Cour d'arbitrage, la Cour de justice peut être saisie par voie de citation directe (Voir ci-dessus, p. 176). Il existe, en outre, dans les traités en vigueur, des clauses spéciales imposant dès à présent sa juridiction.

1° Après avoir rejeté la proposition du comité

des juristes de la Haye tendant à établir la compétence obligatoire de la Cour dans les quatre catégories de différends énumérés dans l'article 13 du Pacte, le statut de la Cour a adopté un système ingénieux qui rappelle le tableau du projet de traité d'arbitrage élaboré en 1907. Il laisse aux États, qui sont dès maintenant prêts à accepter l'obligation qu'on n'a pas cru pouvoir imposer à tout le monde, la faculté de l'admettre, dans leurs rapports réciproques, moyennant une simple déclaration.

Il leur suffit de déclarer qu'ils reconnaissent dès maintenant comme obligatoire la juridiction de la Cour sur l'ensemble ou sur quelques-unes seulement des catégories de différends d'ordre juridique énumérées dans l'article 13 du Pacte, vis-à-vis de tout autre État acceptant la même obligation.

Cet engagement peut être pris purement ou simplement ou sous condition de réciprocité de plusieurs ou certains autres États, à titre permanent ou pour un délai déterminé.

Il a été jusqu'ici accepté par vingt États. Ce sont douze États secondaires d'Europe, cinq États de l'Amérique latine, la Chine, Haïti et la République de Libéria.

La plupart de ces pays ne se sont engagés que sous condition de réciprocité générale vis-à-vis de tout État acceptant la même obligation. Le Brésil y a ajouté la condition spéciale que le même engagement soit pris par au moins deux grandes puissances.

Sous le rapport de la durée, l'engagement a été pris par dix États pour cinq ans, tandis que les autres l'ont accepté à titre permanent.

Entre les États adhérents, et dans les conditions prévues par leur déclaration, s'établit un accord automatique, en vertu duquel la compétence de la Cour est obligatoire.

Le protocole continuant à rester ouvert, le nombre des États engagés peut augmenter de telle sorte que l'obligation est susceptible de devenir générale comme si elle avait été stipulée dans le statut lui-même.

Abstraction faite de ce procédé spécial, il demeure loisible à deux ou plusieurs États de conclure des accords séparés pour étendre entre eux la juridiction obligatoire de la Cour à d'autre catégories de différends, avec ou sans réserves.

Jusqu'ici il n'a été conclu aucun accord de ce genre. Dans certains traités récents, on prévoit l'emploi éventuel de la Cour, mais il n'est pas pris à ce sujet d'engagement ferme.

Ainsi divers traités intervenus depuis 1921 — dont mention a été faite ci-dessus (p. 229) — stipulent que, dans le cas où des questions litigieuses surgiraient dans l'avenir entre les pays contractants, leurs gouvernements s'engagent, à défaut d'entente amiable, à soumettre le litige à la Cour permanente de justice internationale ou à un ou plusieurs arbitres spécialement choisis.

Dans ces exemples, il y a obligation générale de recourir à l'arbitrage, mais l'attribution de compétence à la Cour dépend, dans chaque cas, d'une nouvelle entente.

Lorsque au contraire, la compétence obligatoire de la Cour a été acceptée d'avance pour certains litiges déterminés ou d'une manière générale, soit par la commune adhésion des parties au protocole joint au statut, soit par traité séparé, chacune d'elles est, en principe, autorisée à actionner l'autre devant la Cour par voie de citation directe.

A moins de clause contraire dans le traité établissant la compétence obligatoire de la Cour, il n'y aura pas besoin de conclure, dans chaque cas, un compromis [1].

1. Voir ci-dessus p. 217.

Il en sera ainsi, en règle générale, alors même que l'obligation est accompagnée des réserves d'usage, comme celle des intérêts vitaux des parties. Dans ce cas, on conçoit encore l'emploi de la citation directe. Si la partie citée excipe des réserves stipulées pour contester sa compétence, la Cour statue sur la difficulté en vertu du pouvoir que lui confère son statut (art. 36, dernier alinéa) de décider, en cas de contestation, sur le point de savoir si elle est compétente.

Toutefois, à cet égard, un doute est possible; l'opinion qui semble avoir prévalu à la Société des Nations, lors de l'élaboration définitive du statut de la Cour est que « si la convention générale (d'arbitrage) est soumise à certaines réserves dont l'appréciation, d'après les traités, appartient aux parties elles-mêmes, les parties ne peuvent pas recourir à la juridiction internationale sans un accord préalable (compromis) [1]. »

S'il en est ainsi, l'obligation de recourir à la Cour risque, si elle est accompagnée de réserves, de rester lettre morte au cas où les parties ne s'entendent pas pour conclure le compromis, car, on l'a vu (p. 217), la Cour n'est pas compétente pour l'établir à leur place.

Pour rendre pareille obligation effective, il ne suffirait pas de reconnaître à la Cour compétence pour établir éventuellement le compromis, il faudrait en outre lui conférer le pouvoir de décider, en cas de contestation, si le litige rentre dans l'obligation stipulée.

Ce système a été appliqué par plusieurs traités (p. 216) à l'arbitrage. L'Institut de droit international a proposé en 1922 de le généraliser pour l'adapter à la

1. Rapport de M. Hagerup, présenté à la troisième commission de la première Assemblée de la Société des Nations au nom du sous-comité (Documents relatifs à la Cour, p. 211, voir aussi p. 133).

justice internationale. Il a recommandé aux États l'adoption des résolutions suivantes [1] :

« Tous les conflits, quels qu'en soient l'origine et le caractère sont, en règle générale et sous les réserves indiquées ci-après, susceptibles d'un règlement judiciaire ou d'une solution arbitrale ».

« Toutefois, lorsque de l'avis de l'État cité en justice, le conflit n'est pas susceptible d'être réglé par la voie judiciaire, la question préalable de savoir s'il est justiciable est soumise à l'examen de la Cour permanente de justice internationale qui en décide suivant sa procédure ordinaire ».

« Si, à la majorité des trois quarts, la Cour déclare cette demande mal fondée, elle retient l'affaire pour statuer au fond. Dans le cas contraire, l'affaire est renvoyée aux parties qui demeurent libres, à défaut d'arrangement amiable par la voie diplomatique, de la porter ultérieurement devant la Cour, après s'être entendues sur les pouvoirs à lui donner pour lui permettre de statuer utilement ».

2° La compétence obligatoire de la Cour trouve, dans les clauses compromissoires de certains traités en vigueur, une deuxième source à la fois plus abondante et plus pratique.

Ces dispositions, dont le nombre est considérable, sont reproduites pour la plupart dans une des publications de la Cour [2]. Elles peuvent être groupées sous quatre principaux chefs.

Il en est qui imposent la compétence de la Cour pour les différends relatifs à l'interprétation ou l'application de tout ou partie du traité où elles sont insérées. Ce sont

1. *Annuaire de l'Institut*, t. XXIX, p. 258.
2. *Collection des textes gouvernant la compétence de la Cour* (Publication de la Cour, série D, n° 3).

diverses clauses des traités de paix avec l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie[1], de plusieurs conventions ultérieures[2] et des mandats conférés à la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et au Japon, en vertu de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations[3].

D'autres clauses donnent compétence à la Cour pour connaître de certaines difficultés ayant trait au régime des fleuves internationaux, au transit par chemin de fer, aux formalités douanières, au régime international des voies ferrées et des ports maritimes. Elles sont contenues dans les traités de paix[4] et dans des conventions spéciales[5].

1. Traités de Versailles, art. 376, 386, 423; de Saint-Germain, art. 324, 237, 328, 368; de Trianon, art. 310, 311; de Neuilly, art. 245, 285.

2. Conventions du 10 septembre 1919 relatives au contrôle du commerce des armes et des munitions (art. 24) et au régime des spiritueux en Afrique (art. 8). Convention du 13 octobre 1919 sur la navigation aérienne (art. 38). Traité entre la Grande-Bretagne et la Mésopotamie du 10 octobre 1920 (art. 27). Conventions de Barcelone du 20 avril 1921 sur la liberté du transit (art. 13) et le régime des voies navigables d'intérêt international (art. 22). Convention entre le Danemark et la Norvège du 27 juillet 1921 sur la réglementation du trafic ferroviaire international (art. 13). Accord germano-polonais du 15 mai 1922 relatif à la Haute-Silésie (art. 23). Convention commerciale entre la Pologne et la Suisse du 26 juin 1922 (§ 2, protocole de clôture). Convention du 12 septembre 1923 sur la répression de la circulation et du trafic des publications obscènes (art. 15). Convention du 2 novembre 1923 relative aux formalités douanières (art. 22).

3. *Collection des textes gouvernant la compétence de la Cour*, p. 48 et suiv. Le mandat sur l'Est africain conféré au gouvernement britannique contient même une clause plus large (art. 13, al. 2) qui mérite d'être notée : « Les États membres de la Société des Nations pourront également soumettre au jugement de la dite Cour, au nom de leurs nationaux, *toutes plaintes* émanant de ces derniers et signalant une atteinte portée à leurs droits tels qu'ils sont définis par le présent mandat » (*ibid.*, p. 51).

4. Traités de Versailles, art. 65, 336, 353; de Saint-Germain, art. 297, 298, 308, 324; de Trianon, art. 281, 282, 293, 307; de Neuilly, art. 225, 226.

5. Traité avec la Roumanie du 9 septembre 1919 (art. 18). Convention de Paris du 23 juin 1921, établissant le statut définitif du Danube (art. 38). Acte de Navigation de l'Elbe du 22 février 1922 (art. 52). Convention du 3 novembre 1923 relative aux formalités douanières

Dans ces dispositions, la compétence de la Cour n'est pas toujours indiquée de manière formelle. Parfois on y renvoie à la juridiction instituée par la Société des Nations ou à la procédure prévue par elle pour le règlement des différends ou à un tribunal d'arbitrage conformément aux dispositions du Pacte. Mais en vertu de l'article 37 du statut de la Cour, lorsqu'un traité ou convention vise le renvoi à une juridiction établie par la Société des Nations, la Cour constituera cette juridiction.

Il est, en troisième lieu, des clauses qui ont trait au régime de protection des minorités de race, de religion ou de langue. Conçues en termes identiques, elles sont insérées dans les traités de paix [1], dans des accords particuliers [2] et dans une série de traités spéciaux, dits de minorités, conclus par les principales puissances alliées et associées avec la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, la Roumanie et la Grèce [3].

Le même régime s'applique, à la suite d'une procédure spéciale, à de nouveaux États admis dans la Société des Nations : à l'Albanie et aux pays baltes.

L'Assemblée de la Société des Nations a adopté, le 15 décembre 1920, un vœu suivant lequel dans le cas où ces États seraient admis dans la Société, il leur serait

(art. 22). Statuts relatifs au régime international des voies ferrées (art. 36, al. 4) et aux ports maritimes (art. 8, al. 2, 22 al. 4) établis par les conventions du 8 décembre 1923.

1. Traités de Saint-Germain (art. 11, 14, 69); de Trianon (art. 60); de Neuilly (art. 57); de Lausanne (art. 44).

2. Convention entre la Pologne et la ville libre de Dantzig du 9 novembre 1920 (art. 33); accord germano-polonais du 15 mai 1922 relatif à la Haute-Silésie (art. 72).

3. Traités avec la Pologne du 28 juin 1919 (art. 12); avec la Tchécoslovaquie du 10 septembre 1919 (art. 14); avec la Yougoslavie de la même date (art. 11); avec la Roumanie du 9 décembre 1919 (art. 12); avec la Grèce du 10 août 1920, confirmé par le protocole signé à Lausanne le 24 juillet 1923 (art. 16).

recommandé de prendre des mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités de minorités et leur serait demandé de bien vouloir se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'application.

A la suite de leur admission, ces États, invités par le Secrétariat général, ont été amenés à faire une déclaration dont les stipulations reproduisent celles des traités de minorités, y compris celle relative à la compétence de la Cour. Le Conseil en a pris acte, pour l'Albanie et la Finlande, le 2 octobre 1921 et conclu des accords spéciaux avec la Lithuanie (12 mai 1922), la Lettonie (2 juillet 1923) et l'Esthonie (17 septembre 1923).

Dès lors, ces déclarations et accords tiennent lieu de traités entre chacun des États intéressés et la Société des Nations et leurs stipulations sont, à l'égal de celles des traités de minorités, placées sous la garantie de la Société.

La compétence de la Cour porte, en cette matière, sur toute divergence d'opinion touchant les questions de droit ou de fait relatives au régime de protection des minorités.

Sa particularité est qu'elle ne peut être invoquée que par un des États membres du Conseil de la Société des Nations. L'action est exercée contre l'État tenu par le traité; elle ne peut pas l'être par lui contre le Conseil. Cet État est toujours défendeur.

Il y a cependant des cas où il aurait intérêt à pouvoir saisir lui-même la Cour. S'il lui est reproché une infraction au traité, le Conseil de la Société a le pouvoir de procéder de la manière qu'il jugera convenable et de donner les instructions qui lui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance. Si ces instructions paraissent à l'État incriminé injustes et si, malgré ses

réclamations, le Conseil y persiste, il aurait été logique de lui permettre de faire trancher la difficulté par la Cour. Cela n'est pas admis. On a estimé qu'il aurait été choquant, pour le prestige du Conseil, de l'exposer à une décision de justice lui imposant de revenir sur ses résolutions. On a sans doute pensé que le Conseil aurait toujours la sagesse de céder devant les observations justifiées que lui soumettrait l'État intéressé. Mais on peut trouver que la possibilité d'un recours juridictionnel aurait mieux garanti la sagesse escomptée du Conseil qui eût plus sûrement abandonné des prétentions injustes, s'il risquait de les voir condamner par la Cour.

La quatrième et dernière hypothèse de compétence obligatoire stipulée dans les traités en vigueur est celle des conflits relatifs à l'organisation internationale du travail prévue par les traités de paix de 1919 et 1920 (par ex. traité de Versailles, art. 415-420).

La Cour peut être appelée à statuer, soit sur la plainte d'un membre de la Société contre un autre État qui ne prendrait pas les mesures auxquelles il est tenu relativement à une recommandation ou à un projet de convention décidés par la conférence générale (art. 416), soit sur la demande formée par cet État contre les conclusions d'une commission d'enquête instituée pour apprécier la manière dont il se conforme aux conventions internationales relatives au travail (art. 415) ou aux recommandations qui lui auraient été faites à ce sujet par une précédente commission d'enquête ou par une décision antérieure de la Cour (art. 420).

La compétence de la Cour est, dans tous ces cas, très étendue : les conclusions ou recommandations de la commission d'enquête peuvent être confirmées, amendées ou annulées ; si, de toute manière, par confirmation du rapport de la commission ou par admission du bien-

fondé de la plainte portée devant elle, la Cour reconnaît le gouvernement incriminé en faute, elle peut prendre contre lui des sanctions d'ordre économique dont l'application par les autres gouvernements lui paraîtrait justifiée (art. 418).

3° On a vu plus haut (p. 177) que, loin de remplacer l'ancienne Cour d'arbitrage, la nouvelle Cour permanente de justice internationale la double, s'offrant avec elle au choix des parties. Leurs compétences sont concurrentes. Seule la volonté des plaideurs peut établir entre elles une préférence.

Il en est certainement ainsi quand les deux compétences sont l'une et l'autre facultatives : elles s'affrontent alors avec des titres égaux.

On peut douter qu'il en soit de même lorsqu'il n'y a pas, entre elles, parfaite parité. La question se pose spécialement au cas où, en vertu d'un des textes précités, compétence obligatoire est attribuée à la nouvelle Cour. On se demande si, dans cette hypothèse, les parties ont le droit de s'entendre, à la veille du procès, pour le porter devant la Cour d'arbitrage ou une autre juridiction.

Discutée en 1921 par l'Institut de droit international, lors de sa session de Rome, la question a été tranchée dans le sens de la liberté des parties [1]. Ce que la convention a créé, la convention contraire, a-t-on dit, peut le détruire. Le raisonnement est bien fait pour impressionner, car, lorsqu'un conflit naît, qu'est-ce qui empêche les États intéressés de s'entendre à l'amiable pour éviter un procès? Et pouvant ainsi s'arranger, pourquoi n'auraient-ils pas le droit de tomber d'accord pour porter leur différend devant des juges autres que ceux prévus dans leur engagement antérieur? Qui peut le plus peut le moins.

1. *Annuaire de l'Institut*, t. XXVIII, p. 179, 201, 202.

Ce raisonnement est plausible lorsque l'engagement antérieur a été pris dans une convention spéciale aux parties qui sont à présent d'accord pour l'annuler. Il l'est moins quand il s'agit d'une obligation collective établie entre plusieurs États. Pareille obligation n'est plus, semble-t-il, à la discrétion des deux pays entre qui le conflit naît : elle constitue la loi commune de tous les contractants. C'est une règle objective supérieure désormais aux conventions privées.

Quoiqu'il en soit, on pourrait, à cet égard, établir une distinction entre les divers cas où, en vertu d'un accord collectif, la compétence de la nouvelle Cour est obligatoire. La liberté des parties est à la rigueur concevable lorsque l'engagement collectif résulte indirectement de l'acceptation par plusieurs États de la disposition facultative du statut de la Cour (art. 36, al. 2). Elle ne l'est pas lorsqu'il est établi directement par l'effet d'un traité lui-même collectif. Il en est ainsi dans le cas des clauses insérées dans les traités en vigueur. Si, dans ces hypothèses, les parties devaient être libres de porter leur différend devant une juridiction autre que la Cour permanente de justice internationale, le but poursuivi par ces traités serait manqué. Il n'y aurait pas, dans les affaires envisagées (interprétation des traités, régime des fleuves internationaux, protection des minorités ethniques, organisation internationale du travail), l'uniformité de droit nécessaire, parce qu'il n'y aurait pas unité de jurisprudence.

Il est vrai que, ainsi entendue, excluant la faculté pour les parties de porter, au dernier moment, leur litige devant une autre juridiction plus propre, à leur avis, à en connaître, l'obligation est d'une rigueur toute théorique. Car pour en imposer le respect, il faudrait armer la Société des Nations, dont l'organe judiciaire serait

délaissé, de pouvoirs qu'elle n'a pas et qu'on ne paraît pas disposé à lui accorder. L'obligation n'en a pas moins une haute portée morale. Son efficacité dépendra des progrès dans la conscience des peuples de la solidarité de leurs intérêts.

§ 3. — La sanction des décisions arbitrales ou judiciaires.

Dans la Société des Nations, l'obligation judiciaire esquisse déjà son dernier développement. En dehors d'elle, le droit positif ne pousse pas l'obligation au delà du recours; l'exécution de la sentence arbitrale demeure essentiellement volontaire; aucune contrainte n'est exercée sur la partie condamnée; le besoin ne s'en fait pas sentir, soit, s'il s'agit de l'arbitrage facultatif, parce que l'engagement de s'y soumettre, créé par le compromis, est de date trop récente, soit, s'il s'agit de l'arbitrage obligatoire, parce que l'obligation n'est pas encore assez forte pour ne pas dépendre en quelque manière de l'accord persistant des parties.

Avec la nouvelle organisation, il peut en être autrement : l'obligation devient plus étroite; elle est plus universelle; elle aboutit au jugement d'un tribunal permanent; un plus grand laps de temps sépare l'engagement de l'objet auquel il s'applique; la bonne volonté de se conformer à l'arrêt peut être chancelante; une sanction apparaît, dès lors, nécessaire pour la stimuler.

Le Pacte la prévoit comme complément de l'ordre nouveau. L'article 13, alinéa 4, après avoir dit que les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera,

ajoute : « faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet ».

Cette disposition vient compléter le système général de la Société pour le maintien de la paix. Si une sentence n'est pas exécutée et il s'élève, de ce chef, un différend susceptible d'entraîner une rupture, les parties sont tenues de le soumettre à l'examen du Conseil (art. 12) qui peut d'ailleurs, comme l'Assemblée, sans attendre d'en être saisi, prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix (art. 11). Si, d'autre part, l'un des États en litige, refusant de se soumettre à la sentence, de recourir au Conseil ou de se conformer à ses recommandations, ouvre les hostilités, il est considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société (art. 16).

L'article 13 donne au Conseil le droit de s'entremettre pour assurer le respect de la sentence, alors même que son inexécution ne met pas la paix en péril.

La sanction est encore très légère. Car le Conseil ne peut rien imposer. Il doit se borner à proposer, contre l'État récalcitrant, des mesures dont l'application dépend des autres membres de la Société. Il n'y a pas d'ailleurs pour eux d'obligation réelle d'agir. Ce n'est qu'un engagement moral qui n'est pas sanctionné.

Cette sanction s'applique à tout arbitrage entre membres de la Société des Nations et, à plus forte raison, aux arrêts de la Cour permanente de justice internationale. On avait proposé, lors de l'élaboration du statut de la Cour, de l'y dire formellement, comme on l'a fait pour les arrêts de la Cour en matière de protection des minorités (art. 69 du traité de paix de Saint-Germain et autres textes analogues, voir ci-dessus p. 241). Cela a paru superflu. La nouvelle rédaction de l'article 13 du Pacte,

où la Cour de justice internationale est désormais visée, ne permet plus le moindre doute à cet égard.

La sanction est appliquée de manière plus pratique dans les différends relatifs à l'organisation internationale du travail. Les membres de la Société des Nations peuvent veiller à l'exécution des arrêts de la Cour de leur propre mouvement, sans attendre l'invitation du Conseil. L'article 419 du traité de Versailles et les textes analogues insérés dans les autres traités de paix portent que si un membre quelconque ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations éventuellement contenues soit dans le rapport de la commission d'enquête, soit dans la décision de la Cour, tout autre membre pourra appliquer au dit membre les sanctions d'ordre économique que le rapport de la commission ou la décision de la Cour auront déclarées applicables en l'espèce.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, on peut constater que l'ère de la justice obligatoire a commencé. Après tant de siècles d'épreuves et de crises, qui les en ont tantôt rapprochées et tantôt éloignées, les nations modernes ont définitivement adopté l'idéal de justice que, depuis si longtemps, l'humanité éclairée s'est proposé sans jamais l'atteindre. Lentement, timidement, elles le réalisent. Les premières étapes franchies, la dernière vient d'être entamée.

Sous nos yeux, la justice privée des peuples se transforme en justice obligatoire qui, déjà, annonce la justice publique.

Le but final est encore très éloigné. Il reste à parcourir une route longue et semée d'obstacles. Il faudra des efforts incessants pour achever l'œuvre commencée.

I

Le principe de l'obligation est pratiquement posé sous le double rapport du recours et de la sanction.

Mais le recours n'est qu'exceptionnellement obliga-

toire. Pour devenir la règle, il devra s'étendre, de proche en proche, à tous les domaines des conflits internationaux.

La sanction est à peine esquissée. Des développements successifs seront nécessaires pour que le germe jeté dans le dernier alinéa de l'article 13 du Pacte de la Société des Nations aboutisse à une procédure complète d'exécution forcée des décisions judiciaires.

De plus, le système réclame deux compléments que la pratique n'a pas encore consacrés.

L'un — essayé un instant — est l'octroi aux particuliers de la faculté de citer en justice les gouvernements qui violent leurs droits. Depuis qu'on s'est aperçu que le but dernier du droit des gens — comme de toute législation — consiste dans la protection organisée des droits de l'homme, il apparaît bien moins extravagant. L'idée s'en est déjà imposée dans le projet de 1907 d'une Cour internationale des prises, qui, sous certaines conditions, était déclarée accessible aux particuliers. Elle a été consacrée dans l'essai prématuré de justice publique fait, en Amérique centrale, d'une éphémère Cour de justice. Enfin les discussions poursuivies, lors de la deuxième Conférence de la Paix, au sujet de l'arbitrage obligatoire par traité universel, ont montré l'avantage qu'il y aurait à établir, pour les affaires de droit international privé, une Cour internationale de cassation. Sa jurisprudence s'imposerait aux tribunaux nationaux, afin de mieux assurer l'uniforme interprétation des traités collectifs. Sa juridiction serait ouverte aux particuliers lésés par les jugements rendus en pays étranger au mépris du droit international. Elle pourrait aller jusqu'à prononcer la réformation des décisions attaquées suivant l'exemple fourni, en 1880, par l'affaire arbitrale du *Phare* dans les rapports de la France avec le Nicaragua. Dans la nouvelle

organisation internationale, le recours direct des particuliers a été admis devant les tribunaux arbitraux mixtes institués par les traités de paix. La proposition avait été faite au sein du comité consultatif des juristes, chargé de l'élaboration de l'avant-projet de statut de la Cour de justice internationale, de le consacrer également devant cette haute juridiction. Mais la réforme a paru trop hardie pour être admise.

L'autre — aperçu en doctrine — est la compétence pénale des tribunaux internationaux. Il est encore plus étranger au droit positif. Il suppose la reconnaissance de la notion de crimes et délits commis par les États contre le droit et l'ordre internationaux, celle de la responsabilité pénale des États et enfin celle de la faculté pour chacun d'eux ou pour un organe commun d'agir en justice dans l'intérêt général de la collectivité.

Préconisée par certains auteurs, cette idée a offert un intérêt pratique à la suite de la guerre de 1914. Les faits monstrueux commis au cours des hostilités contre les personnes et les biens, en violation des principes du droit et des prescriptions de la morale internationale, ont inspiré, dans les traités de paix, des dispositions contre les coupables de guerre.

Généralisant l'idée, le comité des juristes de 1920 a recommandé à la Société des Nations l'établissement d'une Haute-Cour internationale pour le jugement, à la demande du Conseil ou de l'Assemblée de la Société, des crimes contre l'ordre public international et le droit des gens universel. Cette haute juridiction aurait été investie des pouvoirs les plus larges : pour apprécier le caractère du délit, fixer la peine et déterminer les moyens appropriés à l'exécution de la sentence.

L'Assemblée de la Société des Nations a estimé que la réforme proposée était trop prématurée; il n'y a pas

encore, en effet, de code pénal international, ni aucun accord sur la notion même de crime international.

Un pas cependant a été fait dans cette voie. L'organisation internationale du travail, consacrée par les traités de paix, adopte la notion de faute pour manquement à un devoir international. Contre l'État incriminé, la poursuite est ouverte à tout membre de la Société des Nations, non sur la base d'un dommage propre, mais uniquement au nom de l'intérêt général (art. 415 à 420 du traité de Versailles).

II

Ces diverses réformes demanderont l'effort de nombreuses générations. Pour leur préparer un terrain favorable, plusieurs conditions devront être réunies.

La première de toutes est une expérience heureuse de la Cour permanente de justice internationale. Elle a été acceptée à titre d'essai. Son caractère de permanence inspire encore des appréhensions qui ne seront complètement calmées que si la Cour arrive, par son fonctionnement, à gagner la confiance générale. Si elle y réussit — comme tout le fait espérer — elle sera un facteur puissant pour la restauration du droit et le développement, chez les peuples, de l'esprit de légalité.

Une deuxième condition sera nécessaire. C'est l'amélioration du droit international qui, à l'heure actuelle, offre bien des lacunes et des imperfections. On exagère beaucoup quand on doute du progrès de la justice internationale en disant que le droit précède la justice et que celle-ci ne peut avancer que sur les traces de celui-là. On a constaté dans tous les pays et en particulier dans les fédérations que « le développement juridique ne

commence pas tant par la fixation du droit que par l'institution d'un juge » (J. Dubs, *Le droit public de la Confédération suisse*, 1879, 2e part., p. 105-106). Il n'en est pas moins vrai que l'amélioration du droit contribue grandement à l'extension de la justice en rendant moins aléatoire, aux yeux des États, le débat judiciaire.

C'est donc avec raison que le comité des juristes de 1920 a recommandé la reprise de l'œuvre de codification commencée, avant la guerre, par les Conférences de la Haye. Il a semblé à l'Assemblée de la Société des Nations que le trouble profond laissé par la guerre dans les esprits rend actuellement cette tâche particulièrement difficile et peut-être même dangereuse. Ce n'est qu'un ajournement à des jours meilleurs qui ne manqueront pas de venir.

Il faudra, en troisième lieu, renforcer la commençante organisation internationale. C'est dans le cadre de la Société des Nations que la justice des peuples peut le mieux se développer. L'histoire montre, en effet, qu'elle est la conséquence d'un ordre social solidement établi, sans lequel, loin d'avancer, elle rétrograde. Simple expédient avant la création de la Société des Nations, elle tend, dans son sein, à se transformer en service public. Désormais, ses progrès dépendent de ceux de l'organisation dont elle constitue un des principaux rouages. Elle n'aura d'efficacité pratique que si la Société des Nations réussit à acquérir des forces nouvelles.

Il sera enfin — et par-dessus tout — indispensable de raffermir la paix. On se figure que la justice amènera la paix, parce qu'on croit qu'elle peut tuer la guerre. C'est plutôt le contraire qui est vrai : le règne de la justice suppose la paix. Dans une atmosphère saturée de passions, de rivalités et d'esprit belliqueux, le juge est

impuissant car le droit, qui est son arme, perd toute valeur devant la force.

L'histoire des États-Unis en fournit un exemple caractéristique. La Cour suprême de l'Union règle efficacement, en temps de paix, les différends qui surgissent entre les États membres. Son pouvoir est au contraire nul dans les périodes de grande crise. On l'a bien vu à la veille de la guerre de Sécession. Dans le célèbre procès « Dred Scott », la Cour essaya de régler le différend né, au sujet de l'esclavage, entre les intérêts rivaux des États du Nord et les États du Sud. Elle n'y réussit pas. Dans le déchaînement des passions, la voix de la justice était trop faible pour prévenir la guerre, qui finit par éclater.

Il en sera à plus forte raison de même de la justice dans l'organisation encore faible de la Société des Nations, si les peuples n'arrivent pas à prendre réellement conscience de l'intérêt majeur qu'ils ont à vivre en paix.

On dit souvent que, pour avoir la paix, il faut préparer la guerre. Ce n'est qu'un aspect du problème. Il en est un autre plus important. C'est que les vraies assises de la paix sont fournies par l'esprit pacifique. Anatole France disait, il y a quelques années, aux étudiants de Paris, « si vous voulez la paix, préparez-la ». Or, le meilleur moyen de la préparer, c'est d'élever le niveau de la moralité internationale. Pour y parvenir, il faut d'abord moraliser les hommes, car, derrière l'entité artificielle de l'État, ce sont des hommes qu'on trouve, ce sont leurs actions qui comptent. Westlake a pu dire avec infiniment de sens qu'il ne saurait y avoir ni droit international, ni bonne politique internationale, sans le sentiment individuel du devoir, qui ne se conçoit pas à travers des abstractions.

Le progrès de la justice est, en dernière analyse, subordonné à l'évolution des mœurs. C'est une œuvre de très longue haleine. Il convient de le bien comprendre pour s'armer de patience. Car il faut se garder de vouloir brûler les étapes. Les réformes prématurées sont inutiles, quand elles ne sont pas dangereuses. Suivant le mot très juste du président de la Cour permanente de justice internationale, M. Loder, dans son discours d'inauguration : « Celui qui cueille un fruit avant qu'il soit mûr n'appauvrit que lui-même ».

Mais attendre ne veut pas dire se croiser les bras. On doit, au contraire, travailler sans répit à préparer l'avènement de la justice, avec la conviction qu'il sera le prix de nos efforts.

On risque, il est vrai, d'être gagné par le doute des sceptiques quand on regarde de trop près les rivalités qui divisent le monde à l'issue de la grande guerre.

Si décevant que soit ce spectacle, il ne saurait décourager ceux qui savent que les plus gros obstacles ne sont, sur une longue route, que difficultés relatives et passagères. La justice internationale vient de loin et va plus loin encore. Quand on connaît son histoire, on peut avoir confiance en son avenir.

Pénétrée de ce sentiment, la présente génération doit persévérer dans l'effort nécessaire pour ajouter sa pierre à l'édifice qui s'élève pour le plus grand bien de l'humanité.

FIN

ANNEXES

I

Projet de règlement pour la procédure arbitrale internationale adopté par l'Institut de droit international le 28 août 1875.

L'Institut, désirant que le recours à l'arbitrage pour la solution des conflits internationaux soit de plus en plus pratiqué par les peuples civilisés, espère concourir utilement à la réalisation de ce progrès en proposant pour les tribunaux arbitraux le règlement éventuel suivant.

Il le recommande à l'adoption entière ou partielle des États qui concluraient des compromis.

Article premier. — Le compromis est conclu par traité international valable.

Il peut l'être :

a) *D'avance*, soit pour toutes contestations, soit pour les contestations d'une certaine espèce à déterminer, qui pourraient s'élever entre les États contractants;

b) Pour une contestation ou plusieurs contestations *déjà nées* entre les États contractants.

Art. 2. — Le compromis donne à chacune des parties contractantes le droit de s'adresser au tribunal arbitral qu'il désigne pour décision de la contestation. A défaut de désignation du nombre et des noms des arbitres dans le compromis, le tribunal arbitral sera composé de trois membres, et la marche à suivre pour former le tribunal arbitral se réglera selon les dispo-

sitions prescrites par le compromis ou par une autre convention.

A défaut de disposition, chacune des parties contractantes choisit de son côté un arbitre, et les deux arbitres ainsi nommés choisissent un tiers arbitre ou désignent une personne tierce qui l'indiquera.

Si les deux arbitres nommés par les parties ne peuvent s'accorder sur le choix d'un tiers arbitre, ou si l'une des parties refuse la coopération qu'elle doit prêter selon le compromis à la formation du tribunal arbitral, ou si la personne désignée refuse de choisir, le compromis est éteint.

ART. 3. — Si dès le principe, ou parce qu'elles n'ont pu tomber d'accord sur le choix des arbitres, les parties contractantes sont convenues que le tribunal arbitral serait formé par une personne tierce par elles désignée, et si la personne désignée se charge de la formation du tribunal arbitral, la marche à suivre à cet effet se réglera en première ligne d'après les prescriptions du compromis. A défaut de prescriptions, le tiers désigné peut ou nommer lui-même les arbitres, ou proposer un certain nombre de personnes parmi lesquelles chacune des parties choisira.

ART. 4. — Seront capables d'être nommés arbitres internationaux les souverains et chefs de gouvernements sans aucune restriction, et toutes les personnes qui ont la capacité d'exercer les fonctions d'arbitre d'après la loi commune de leur pays.

ART. 5. — Si les parties ont valablement compromis sur des arbitres individuellement déterminés, l'incapacité ou la récusation valable, fût-ce d'un seul de ces arbitres, infirme le compromis entier, pour autant que les parties ne peuvent se mettre d'accord sur un autre arbitre capable.

Si le compromis ne porte pas détermination individuelle de l'arbitre en question, il faut, en cas d'incapa-

cité ou de récusation valable, suivre la marche prescrite pour le choix originaire (§§ 2, 3).

ART. 6. — La déclaration d'acceptation de l'office d'arbitre a lieu par écrit.

ART. 7. — Si un arbitre refuse l'office arbitral, ou s'il se déporte après l'avoir accepté, ou s'il meurt, ou s'il tombe en état de démence, ou s'il est valablement récusé pour cause d'incapacité aux termes de l'article 4, il y a lieu à l'application des dispositions de l'article 5.

ART. 8. — Si le siège du tribunal arbitral n'est désigné ni par le compromis ni par une convention subséquente des parties, la désignation a lieu par l'arbitre ou la majorité des arbitres.

Le tribunal arbitral n'est autorisé à changer de siège qu'au cas où l'accomplissement de ses fonctions au lieu convenu est impossible ou manifestement périlleux.

ART. 9. — Le tribunal arbitral, s'il est composé de plusieurs membres, nomme un président, pris dans son sein, et s'adjoint un ou plusieurs secrétaires.

Le tribunal arbitral décide en quelle langue ou quelles langues devront avoir lieu ses délibérations et les débats des parties et devront être présentés les actes et les autres moyens de preuve. Il tient procès-verbal de ses délibérations.

ART. 10. — Le tribunal arbitral délibère tous membres présents. Il lui est loisible toutefois de déléguer un ou plusieurs membres ou même de commettre des tierces personnes pour certains actes d'instruction.

Si l'arbitre est un État ou son chef, une commune ou autre corporation, une autorité, une faculté de droit, une société savante, ou le président actuel de la commune, corporation, autorité, faculté, compagnie, tous les débats peuvent avoir lieu du consentement des parties devant le commissaire nommé *ad hoc* par l'arbitre. Il en est dressé protocole.

Art. 11. — Aucun arbitre n'est autorisé sans le consentement des parties à se nommer un substitut.

Art. 12. — Si le compromis ou une convention subséquente des compromettants prescrit au tribunal arbitral le mode de procédure à suivre ou l'observation d'une loi de procédure déterminée et positive, le tribunal arbitral doit se conformer à cette prescription. A défaut d'une prescription pareille, la procédure à suivre sera choisie librement par le tribunal arbitral, lequel est seulement tenu de se conformer aux principes qu'il a déclaré aux parties vouloir suivre.

La direction des débats appartient au président du tribunal arbitral.

Art. 13. — Chacune des parties pourra constituer un ou plusieurs représentants auprès du tribunal arbitral.

Art. 14. — Les exceptions tirées de l'incapacité des arbitres doivent être opposées avant toute autre. Dans le silence des parties, toute contestation ultérieure est exclue, sauf les cas d'incapacité postérieurement survenue.

Les arbitres doivent prononcer sur les exceptions tirées de l'incompétence du tribunal arbitral, sauf le recours dont il est question à l'article 24, 3e alinéa, et conformément aux dispositions du compromis.

Aucune voie de recours ne sera ouverte contre des jugements préliminaires sur la compétence, si ce n'est cumulativement avec le recours contre le jugement arbitral définitif.

Dans le cas où le doute sur la compétence dépend de l'interprétation d'une clause du compromis, les parties sont censées avoir donné aux arbitres la faculté de trancher la question, sauf clause contraire.

Art. 15. — Sauf dispositions contraires du compromis, le tribunal arbitral a le droit :

1° De déterminer les formes et délais dans lesquels chaque partie devra, par ses représentants dûment légi-

timés, présenter ses conclusions, les fonder en fait et en droit, proposer ses moyens de preuve au tribunal, les communiquer à la partie adverse, produire les documents dont la partie adverse requiert la production;

2° De tenir pour accordées les prétentions de chaque partie qui ne sont pas nettement contestées par la partie adverse, ainsi que le contenu prétendu des documents dont la partie adverse omet la production sans motifs suffisants;

3° D'ordonner de nouvelles auditions des parties, d'exiger de chaque partie l'éclaircissement de points douteux;

4° De rendre des ordonnances de procédure (sur la direction du procès), faire administrer des preuves, et requérir, s'il le faut, du tribunal compétent, les actes judiciaires pour lesquels le tribunal arbitral n'est pas qualifié, notamment, l'assermentation d'experts et de témoins;

5° De statuer, selon sa libre appréciation, sur l'interprétation des documents produits et généralement sur le mérite des moyens de preuve présentés par les parties.

Les formes et délais mentionnés sous les numéros 1 et 2 du présent article seront déterminés par les arbitres dans une ordonnance préliminaire.

Art. 16. — Ni les parties, ni les arbitres ne peuvent d'office mettre en cause d'autres États ou des tierces personnes quelconques, sauf autorisation spéciale exprimée dans le compromis et consentement préalable des tiers.

L'intervention spontanée d'un tiers n'est admissible qu'avec le consentement des parties qui ont conclu le compromis.

Art. 17 — Les demandes reconventionnelles ne peuvent être portées devant le tribunal arbitral qu'en tant qu'elles lui sont déférées par le compromis, ou que les

deux parties et le tribunal sont d'accord pour les admettre.

ART. 18. — Le tribunal arbitral juge selon les principes du droit international, à moins que le compromis ne lui impose des règles différentes ou ne remette la décision à la libre appréciation des arbitres.

ART. 19. — Le tribunal arbitral ne peut refuser de prononcer sous le prétexte qu'il n'est pas suffisamment éclairé, soit sur les faits, soit sur les principes juridiques qu'il doit appliquer.

Il doit décider définitivement chacun des points en litige. Toutefois, si le compromis ne prescrit pas la décision définitive simultanée de *tous* les points, le tribunal peut, en décidant définitivement certains points, réserver les autres pour une procédure ultérieure.

Le tribunal arbitral peut rendre des jugements interlocutoires ou préparatoires.

ART. 20. — Le prononcé de la décision définitive doit avoir lieu dans le délai fixé par le compromis ou par une convention subséquente. A défaut d'autre détermination, on tient pour convenu un délai de deux ans à partir du jour de la conclusion du compromis. Le jour de la conclusion n'y est pas compris, on n'y comprend pas non plus le temps durant lequel un ou plusieurs arbitres auront été empêchés, par force majeure, de rempir leurs fonctions.

Dans le cas où les arbitres, par des jugements interlocutoires, ordonnent des moyens d'instruction, le délai est augmenté d'une année.

ART. 21. — Toute décision définitive ou provisoire sera prise à la majorité de tous les arbitres nommés, même dans le cas où l'un ou quelques-uns des arbitres refuseraient d'y prendre part.

ART. 22. — Si le tribunal arbitral ne trouve fondées les prétentions d'aucune des parties, il doit le déclarer

s'il n'est limité sous ce rapport par le compromis, ,blir l'état réel du droit relatif aux parties en litige.

ART. 23. — La sentence arbitrale doit être rédigée r écrit et contenir un exposé des motifs, sauf dispense pulée par le compromis. Elle doit être signée par chacun s membres du tribunal arbitral. Si une minorité refuse signer, la signature de la majorité suffit, avec une claration écrite que la minorité a refusé de signer.

Art. 24. — La sentence, avec les motifs s'ils sont posés, est notifiée à chaque partie. La notification a u par signification d'une expédition au représentant chaque partie ou à un fondé de pouvoirs de chaque rtie constitué *ad hoc*.

Même si elle n'a été signifiée qu'au représentant ou fondé de pouvoirs d'une seule partie, la sentence ne t plus être changée par le tribunal arbitral.

l a néanmoins le droit, tant que les délais du com- mis ne sont pas expirés, de corriger de simples fautes criture ou de calcul, lors même qu'aucune des parties n ferait la proposition, et de compléter la sentence les points litigieux non décidés, sur la proposition ne partie et après audition de la partie adverse. Une terprétation de la sentence notifiée n'est admissible e si les deux parties la requièrent.

ART. 25. — La sentence dûment prononcée décide, ns les limites de sa portée, la contestation entre les rties.

ART. 26. — Chaque partie supportera ses propres ais et la moitié des frais du tribunal arbitral, sans préjudice de la décision du tribunal arbitral touchant l'indemnité que l'une ou l'autre des parties pourra être condamnée à payer.

ART. 27. — La sentence arbitrale est nulle en cas de compromis nul, ou d'excès de pouvoir, ou de corruption prouvée d'un des arbitres, ou d'erreur essentielle.

II

**Convention pour le règlement pacifique des conf
internationaux signée à la Haye le 18 octobre 1907**

(Indication des souverains et chefs d'États.)

Animés de la ferme volonté de concourir au ma
tien de la paix générale;

Résolus à favoriser de tous leur efforts le règlem
amiable des conflits internationaux;

Reconnaissant la solidarité qui unit les membres de
société des nations civilisées;

Voulant étendre l'empire du droit et fortifier le sen
ment de la justice internationale;

Convaincus que l'institution permanente d'une ju
diction arbitrale accessible à tous, au sein des puissan
indépendantes, peut contribuer efficacement à ce rés
tat;

Considérant les avantages d'une organisation gé
rale et régulière de la procédure arbitrale;

Estimant avec l'Auguste Initiateur de la Conféren
internationale de la Paix qu'il importe de consacrer da
un accord international les principes d'équité et de dr
sur lesquels reposent la sécurité des États et le bien-êt
des peuples;

Désireux, dans ce but, de mieux assurer le fonctio
nement pratique des commissions d'enquête et des t
bunaux d'arbitrage et de faciliter le recours à la justi
arbitrale lorsqu'il s'agit de litiges de nature à comport
une procédure sommaire;

Ont jugé nécessaire de reviser sur certains points et

mpléter l'œuvre de la première Conférence de la Paix
ur le règlement pacifique des conflits internationaux;
es Hautes Parties Contractantes ont résolu de con-
re une nouvelle convention à cet effet et ont nommé
ur Leurs Plénipotentiaires, savoir :

(Désignation des Plénipotentiaires.)

esquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs,
uvés en bonne et due forme, sont convenus de ce qui
:

. . . . . .
. . . . . .

TITRE IV

De l'arbitrage international.

CHAPITRE PREMIER. — *De la Justice arbitrale.*

t. 35. — L'arbitrage international a pour objet le
ment de litiges entre les États par des juges de
choix et sur la base du respect du droit.
e recours à l'arbitrage implique l'engagement de se
mettre de bonne foi à la sentence.

ART. 38. — Dans les questions d'ordre juridique et,
premier lieu, dans les questions d'interprétation ou
pplication des conventions internationales, l'arbi-
ge est reconnu par les puissances contractantes
me le moyen le plus efficace et en même temps le
s équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus
les voies diplomatiques.
n conséquence, il serait désirable que, dans les litiges
les questions susmentionnées, les puissances con-
ctantes eussent, le cas échéant, recours à l'arbitrage,
tant que les circonstances le permettraient.

ART. 39. — La convention d'arbitrage est conlue pour
contestations déjà nées ou pour des contestations
ntuelles.

Elle peut concerner tout litige ou seulement litiges d'une catégorie déterminée.

ART. 40. — Indépendamment des traités généraux particuliers qui stipulent actuellement l'obligation recours à l'arbitrage pour les puissances contractan ces puissances se réservent de conclure des accords n veaux, généraux ou particuliers, en vue d'étendre l'a trage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeront p sible de lui soumettre.

CHAPITRE II. — *De la Cour permanente d'arbitr*

ART. 41. — Dans le but de faciliter le recours immé à l'arbitrage pour les différends internationaux qui n' pu être réglés par la voie diplomatique, les puissar contractantes s'engagent à maintenir, telle qu'elle a établie par la première Conférence de la Paix, la C permanente d'arbitrage, accessible en tout temps fonctionnant, sauf stipulation contraire des part conformément aux règles de procédure insérées dan présente convention.

ART. 42. — La Cour permanente est compétente p tous les cas d'arbitrage, à moins qu'il n'y ait ente entre les parties pour l'établissement d'une juridict spéciale.

ART. 43. — La Cour permanente a son siège à la Ha Un bureau international sert de greffe à la Cou est l'intermédiaire des communications relatives réunions de celle-ci ; il a la garde des archives et la gest de toutes les affaires administratives.

Les puissances contractantes s'engagent à commu quer au bureau, aussitôt que possible, une copie certi conforme de toute stipulation d'arbitrage interve entre elles et de toute sentence arbitrale les concern et rendue par des juridictions spéciales.

Elles s'engagent à communiquer de même au bur

les lois, règlements et documents constatant éventuellement l'exécution des sentences rendues par la Cour.

ART. 44. — Chaque puissance contractante désigne quatre personnes au plus, d'une compétence reconnue dans les questions de droit international, jouissant de la plus haute considération morale et disposées à accepter les fonctions d'arbitre.

Les personnes ainsi désignées sont inscrites, au titre de membres de la Cour, sur une liste qui sera notifiée à toutes les puissances contractantes, par les soins du bureau.

Toute modification à la liste des arbitres est portée, par les soins du bureau, à la connaissance des puissances contractantes.

Deux ou plusieurs puissances peuvent s'entendre pour la désignation en commun d'un ou plusieurs membres.

La même personne peut être désignée par des puissances différentes.

Les membres de la Cour sont nommés pour un terme de six ans. Leur mandat peut être renouvelé.

En cas de décès ou de retraite d'un membre de la Cour, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination, et pour une nouvelle période de six ans.

ART. 45. — Lorsque les puissances contractantes veulent s'adresser à la Cour permanente pour le règlement d'un différend survenu entre elles, le choix des arbitres appelés à former le tribunal compétent pour statuer sur ce différend doit être fait dans la liste générale des membres de la Cour.

A défaut de constitution du tribunal arbitral par l'accord des parties, il est procédé de la manière suivante :

Chaque partie nomme deux arbitres, dont un seulement peut être national ou choisi parmi ceux qui ont été désignés par elle comme membres de la Cour permanente. Ces arbitres choisissent ensemble un surarbitre.

En cas de partage des voix, le choix du surarbitre est confié à une puissance tierce, désignée de commun accord par les parties.

Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque partie désigne une puissance différente et le choix du surarbitre est fait de concert par les puissances ainsi désignées.

Si, dans un délai de deux mois, ces deux puissances n'ont pu tomber d'accord, chacune d'elles présente deux candidats pris sur la liste des membres de la Cour permanente, en dehors des membres désignés par les parties et n'étant les nationaux d'aucune d'elles. Le sort détermine lequel des candidats ainsi présentés sera le surarbitre.

Art. 46. — Dès que le tribunal est composé, les parties notifient au bureau leur décision de s'adresser à la Cour, le texte de leur compromis et les noms des arbitres.

Le bureau communique sans délai à chaque arbitre le compromis et les noms des autres membres du tribunal.

Le tribunal se réunit à la date fixée par les parties. Le bureau pourvoit à son installation.

Les membres du tribunal, dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de leurs pays, jouissent des privilèges et immunités diplomatiques.

Art. 47. — Le bureau est autorisé à mettre ses locaux et son organisation à la disposition des puissances contractantes pour le fonctionnement de toute juridiction spéciale d'arbitrage.

La juridiction de la Cour permanente peut être étendue, dans les conditions prescrites par les règlements, aux litiges existant entre des puissances non contractantes, si les parties sont convenues de recourir à cette juridiction.

Art. 48. — Les puissances contractantes considèrent comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu mena-

rait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles,
rappeler à celles-ci que la Cour permanente leur est
verte.

En conséquence, elles déclarent que le fait de rappeler
x parties en conflit les dispositions de la présente
nvention et le conseil donné, dans l'intérêt supérieur
la paix, de s'adresser à la Cour permanente, ne peuvent
re considérés que comme actes de bons offices.

En cas de conflit entre deux puissances, l'une d'elles
urra toujours adresser au bureau international une
te contenant sa déclaration qu'elle serait disposée
soumettre le différend à un arbitrage.

Le bureau devra porter aussitôt la déclaration à la
naissance de l'autre puissance.

ART. 49. — Le Conseil administratif permanent, com-
sé des représentants diplomatiques des puissances
ntractantes accrédités à la Haye et du ministre des
aires étrangères des Pays-Bas, qui remplit les fonc-
ns de président, a la direction et le contrôle du
reau international.

Le Conseil arrête son règlement d'ordre ainsi que tous
tres règlements nécessaires.

Il décide toutes les questions administratives qui
urraient surgir touchant le fonctionnement de la Cour.

Il a tout pouvoir quant à la nomination, la suspen-
on ou la révocation des fonctionnaires et employés du
reau.

Il fixe les traitements et salaires et contrôle la dépense
nérale.

La présence de neuf membres dans les réunions convo-
ées suffit pour permettre au Conseil de délibérer vala-
ement. Les décisions sont prises à la majorité des voix.

Le Conseil communique sans délai aux puissances
ntractantes les règlements adoptés par lui. Il leur
ésente chaque année un rapport sur les travaux de
Cour, sur le fonctionnement des services adminis-
atifs et sur les dépenses. Le rapport contient également

un résumé du contenu essentiel des documents comm
niqués au bureau par les puissances en vertu de l
ticle 43, alinéas 3 et 4.

ART. 50. — Les frais du bureau seront supportés
les puissances contractantes dans la proportion étal
pour le bureau international de l'Union postale u
verselle.

Les frais à la charge des puissances adhérentes ser
comptés à partir du jour où leur adhésion produit
effets.

CHAPITRE III. — *De la procédure arbitrale.*

ART. 51. — En vue de favoriser le développement
l'arbitrage, les puissances contractantes ont arr
les règles suivantes qui sont applicables à la procéd
arbitrale, en tant que les parties ne sont pas conven
d'autres règles.

ART. 52. — Les puissances qui recourent à l'arbitr
signent un compromis dans lequel sont détermi
l'objet du litige, le délai de nomination des arbitres
forme, l'ordre et les délais dans lesquels la commu
cation visée par l'article 63 devra être faite, et le m
tant de la somme que chaque partie aura à dépose
titre d'avance pour les frais.

Le compromis détermine également, s'il y a lieu,
mode de nomination des arbitres, tous pouvoirs s
ciaux éventuels du tribunal, son siège, la langue d
il fera usage et celles dont l'emploi sera autorisé dev
lui, et généralement toutes les conditions dont les p
ties sont convenues.

ART. 53. — La Cour permanente est compétente p
l'établissement du compromis, si les parties sont d'
cord pour s'en remettre à elle.

Elle est également compétente, même si la dema
est faite seulement par l'une des parties, après qu'

accord par la voie diplomatique a été vainement essayé, quand il s'agit :

1° D'un différend rentrant dans un traité d'arbitrage général conclu ou renouvelé après la mise en vigueur de cette convention et qui prévoit pour chaque différend un compromis et n'exclut pour l'établissement de ce dernier ni explicitement ni implicitement la compétence de la Cour. Toutefois, le recours à la Cour n'a pas lieu si l'autre partie déclare qu'à son avis le différend n'appartient pas à la catégorie des différends à soumettre à un arbitrage obligatoire, à moins que le traité d'arbitrage ne confère au tribunal arbitral le pouvoir de décider cette question préalable ;

2° D'un différend provenant de dettes contractuelles réclamées à une puissance par une autre puissance comme dues à ses nationaux, et pour la solution duquel l'offre d'arbitrage a été acceptée. Cette disposition n'est pas applicable si l'acceptation a été subordonnée à la condition que le compromis soit établi selon un autre mode.

ART. 54. — Dans les cas prévus par l'article précédent, le compromis sera établi par une commission composée de cinq membres désignés de la manière prévue à l'article 45, alinéas 3 à 6.

Le cinquième membre est de droit président de la commission.

ART. 55. — Les fonctions arbitrales peuvent être conférées à un arbitre unique ou à plusieurs arbitres désignés par les parties à leur gré, ou choisis par elles parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage établie par la présente convention.

A défaut de constitution du tribunal par l'accord des parties, il est procédé de la manière indiquée à l'article 45, alinéas 3 à 6.

ART. 56. — Lorsqu'un souverain ou un chef d'État est choisi pour arbitre, la procédure arbitrale est réglée par lui.

ART. 57. — Le surarbitre est de droit président du tribunal.

Lorsque le tribunal ne comprend pas de surarbitre, il nomme lui-même son président.

ART. 58. — En cas d'établissement du compromis par une commission, telle qu'elle est visée à l'article 54, et sauf stipulation contraire, la commission elle-même formera le tribunal d'arbitrage.

ART. 59. — En cas de décès, de démission ou d'empêchement, pour quelque cause que ce soit, de l'un des arbitres, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination.

ART. 60. — A défaut de désignation par les parties, le tribunal siège à La Haye.

Le tribunal ne peut siéger sur le territoire d'une tierce puissance qu'avec l'assentiment de celle-ci.

Le siège une fois fixé ne peut être changé par le tribunal qu'avec l'assentiment des parties.

ART. 61. — Si le compromis n'a pas déterminé les langues à employer, il en est décidé par le tribunal.

ART. 62. — Les parties ont le droit de nommer auprès du tribunal des agents spéciaux, avec la mission de servir d'intermédiaires entre elles et le tribunal.

Elles sont en outre autorisées à charger de la défense de leurs droits et intérêts devant le tribunal, des conseils ou avocats nommés par elles à cet effet.

Les membres de la Cour permanente ne peuvent exercer les fonctions d'agents, conseils ou avocats qu'en faveur de la puissance qui les a nommés membres de la Cour.

ART. 63. — La procédure arbitrale comprend en règle générale deux phrases distinctes : l'instruction écrite et les débats.

L'instruction écrite consiste dans la communication faite par les agents respectifs, aux membres du tribunal et à la partie adverse, des mémoires, des contre-mémoires

et, au besoin, des répliques ; les parties y joignent toutes pièces et documents invoqués dans la cause. Cette communication aura lieu, directement ou par l'intermédiaire du bureau international, dans l'ordre et dans les délais déterminés par le compromis.

Les délais fixés par le compromis pourront être prolongés de commun accord par les parties, ou par le tribunal quand il le juge nécessaire pour arriver à une décision juste.

Les débats consistent dans le développement oral des moyens des parties devant le tribunal.

ART. 64. — Toute pièce produite par l'une des parties doit être communiquée, en copie certifiée conforme, à l'autre partie.

ART. 65. — A moins de circonstances spéciales, le tribunal ne se réunit qu'après la clôture de l'instruction.

ART. 66. — Les débats sont dirigés par le président.

Ils ne sont publics qu'en vertu d'une décision du tribunal, prise avec l'assentiment des parties.

Ils sont consignés dans des procès-verbaux rédigés par des secrétaires que nomme le président. Ces procès-verbaux sont signés par le président et par un des secrétaires ; ils ont seuls caractère authentique.

ART. 67. — L'instruction étant close, le tribunal a le droit d'écarter du débat tous actes ou documents nouveaux qu'une des parties voudraient lui soumettre sans le consentement de l'autre.

ART. 68. — Le tribunal demeure libre de prendre en considération les actes ou documents nouveaux sur lesquels les agents ou conseils des parties appelleraient son attention.

En ce cas, le tribunal a le droit de requérir la production de ces actes ou documents, sauf l'obligation d'en donner connaissance à la partie adverse.

ART. 69. — Le tribunal peut, en outre, requérir des

agents des parties la production de tous actes et demander toutes explications nécessaires. En cas de refus, le tribunal en prend acte.

ART. 70. — Les agents et les conseils des parties sont autorisés à présenter oralement au tribunal tous les moyens qu'ils jugent utiles à la défense de leur cause.

ART. 71. — Ils ont le droit de soulever des exceptions et des incidents. Les décisions du tribunal sur ces points sont définitives et ne peuvent donner lieu à une discussion ultérieure.

ART. 72. — Les membres du tribunal ont le droit de poser des questions aux agents et aux conseils des parties et de leur demander des éclaircissements sur les points douteux.

Ni les questions posées, ni les observations faites par les membres du tribunal pendant le cours des débats ne peuvent être regardées comme l'expression des opinions du tribunal en général ou de ses membres en particulier.

ART. 73. — Le tribunal est autorisé à déterminer sa compétence en interprétant le compromis, ainsi que les autres traités qui peuvent être invoqués dans la matière, et en appliquant les principes du droit.

ART. 74. — Le tribunal a le droit de rendre des ordonnances de procédure pour la direction du procès, de déterminer les formes, l'ordre et les délais dans lesquels chaque partie devra prendre ses conclusions finales, et de procéder à toutes les formalités que comporte l'administration des preuves.

ART. 75. — Les parties s'engagent à fournir au tribunal, dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible, tous les moyens nécessaires pour la décision du litige.

ART. 76. — Pour toutes les notifications que le tribunal aurait à faire sur le territoire d'une tierce puis-

nce contractante, le tribunal s'adressera directement
gouvernement de cette puissance. Il en sera de
ême s'il s'agit de faire procéder sur place à l'établisse-
ent de tous moyens de preuve.

Les requêtes adressées à cet effet seront exécutées sui-
nt les moyens dont la puissance requise dispose d'après
législation intérieure. Elles ne peuvent être refusées
ie si cette puissance les juge de nature à porter atteinte
sa souveraineté ou à sa sécurité.

Le tribunal aura aussi toujours la faculté de recourir
l'intermédiaire de la puissance sur le territoire de
quelle il a son siège.

ART. 77. — Les agents et les conseils des parties ayant
ésenté tous les éclaircissements et preuves à l'appui
leur cause, le président prononce la clôture des débats.

ART. 78. — Les délibérations du tribunal ont lieu
huis clos et restent secrètes.

Toute décision est prise à la majorité de ses membres.

ART. 79. — La sentence arbitrale est motivée. Elle
entionne les noms des arbitres; elle est signée par le
ésident et par le greffier ou le secrétaire faisant
nctions de greffier.

ART. 80. — La sentence est lue en séance publique, les
gents et les conseils des parties présents ou dûment
ppelés.

ART. 81. — La sentence, dûment prononcée et notifiée
ux agents des parties, décide définitivement et sans
ppel la contestation.

ART. 82. — Tout différend qui pourrait surgir entre
s parties, concernant l'interprétation et l'exécution
e la sentence, sera, sauf stipulation contraire, soumis
u jugement du tribunal qui l'a rendue.

ART. 83. — Les parties peuvent se réserver dans le
ompromis de demander la révision de la sentence arbi-
ale.

Dans ce cas, et sauf stipulation contraire, la dema doit être adressée au tribunal qui a rendu la sente Elle ne peut être motivée que par la découverte d'un nouveau qui eût été de nature à exercer une influe décisive sur la sentence et qui, lors de la clôture débats, était inconnu du tribunal lui-même et de partie qui a demandé la révision.

La procédure de révision ne peut être ouverte que une décision du tribunal constatant expressément l'e tence du fait nouveau, lui reconnaissant les caract prévus par le paragraphe précédent et déclarant à titre la demande recevable.

Le compromis détermine le délai dans lequel demande de révision doit être formée.

ART. 84. — La sentence arbitrale n'est obligat que pour les parties en litige.

Lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une convent à laquelle ont participé d'autres puissances que parties en litige, celles-ci avertissent en temps u toutes les puissances signataires. Chacune de ces p sances a le droit d'intervenir au procès. Si une ou plusi d'entre elles ont profité de cette faculté, l'interprétat contenue dans la sentence est également obligat à leur égard.

ART. 85. — Chaque partie supporte ses propres f et une part égale des frais du tribunal.

CHAPITRE IV. — *De la procédure sommaire d'arbitrage.*

ART. 86. — En vue de faciliter le fonctionnement la justice arbitrale, lorsqu'il s'agit de litiges de nat à comporter une procédure sommaire, les puissan contractantes arrêtent les règles ci-après qui ser suivies en l'absence de stipulations différentes, et s réserve, le cas échéant, de l'application des dispositi du chapitre III qui ne seraient pas contraires.

ART. 87. — Chacune des parties en litige nomme un arbitre. Les deux arbitres ainsi désignés choisissent un surarbitre. S'ils ne tombent pas d'accord à ce sujet, chacun présente deux candidats pris sur la liste générale des membres de la Cour permanente, en dehors des membres indiqués par chacune des parties elles-mêmes et n'étant les nationaux d'aucune d'elles; le sort détermine lequel des candidats ainsi présentés sera le surarbitre.

Le surarbitre préside le tribunal, qui rend ses décisions à la majorité des voix.

ART. 88. — A défaut d'accord prélable, le tribunal fixe, dès qu'il est constitué, le délai dans lequel les deux parties devront lui soumettre leurs mémoires respectifs.

ART. 89. — Chaque partie est représentée devant le tribunal par un agent qui sert d'intermédiaire entre le tribunal et le gouvernement qui l'a désigné.

ART. 90. — La procédure a lieu exclusivement par écrit. Toutefois, chaque partie a le droit de demander la comparution de témoins et d'experts. Le tribunal a, de son côté, la faculté de demander des explications orales aux agents des deux parties, ainsi qu'aux experts et aux témoins dont il juge la comparution utile

III

Déclaration relative à l'arbitrage obligatoire contenue dans l'Acte final de la deuxième Conférence de la Paix.

La Conférence, se conformant à l'esprit d'entente et de concessions réciproques qui est l'esprit même de ses délibérations, a arrêté la déclaration suivante qui, tout en réservant à chacune des puissances représentées le bénéfice de ses votes, leur permet à toutes d'affirmer les principes qu'elles considèrent comme unanimement reconnus;

Elle est unanime,

1° A reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire;

2° A déclarer que certains différends, et notamment ceux relatifs à l'interprétation et à l'application des stipulations conventionnelles internationales, sont susceptibles d'être soumis à l'arbitrage obligatoire sans aucune restriction.

Elle est unanime enfin à proclamer que, s'il n'a pas été donné de conclure dès maintenant une convention en ce sens, les divergences d'opinion qui se sont manifestées n'ont pas dépassé les limites d'une controverse juridique, et qu'en travaillant ici ensemble pendant quatre mois, toutes les puissances du monde, non seulement ont appris à se comprendre et à se rapprocher davantage, mais ont su dégager, au cours de cette longue collaboration, un sentiment très élevé du bien commun de l'humanité.

IV

Statut de la Cour permanente de justice internationale adopté par l'Assemblée de la Société des Nations le 13 décembre 1920.

ARTICLE PREMIER. — Indépendamment de la Cour d'arbitrage, organisée par les conventions de La Haye de 1899 et 1907, et des tribunaux spéciaux d'arbitres, auxquels les États demeurent toujours libres de confier la solution de leurs différends, il est institué, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, une « Cour permanente de justice internationale ».

CHAPITRE I

Organisation de la Cour.

ART. 2. — La « Cour permanente de justice internationale » est un corps de magistrats indépendants, élus, sans égard à leur nationalité, parmi les personnes jouissant de la plus haute considération morale, et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions judiciaires ou qui sont des jurisconsultes possédant une compétence notoire en matière de droit international.

ART. 3. — La Cour se compose de 15 membres : 11 juges titulaires et 4 juges suppléants. Le nombre des juges titulaires et des juges suppléants peut être éventuellement augmenté par l'Assemblée, sur la proposition du Conseil de la Société des Nations, à concurrence de 15 juges titulaires et 6 juges suppléants.

ART. 4. — Les membres de la Cour sont élus par l'Assemblée et par le Conseil sur une liste de personnes présentées par les groupes nationaux de la Cour d'arbitrage, conformément aux dispositions suivantes.

En ce qui concerne les membres de la Société qui ne sont pas représentés à la Cour permanente d'arbitrage, les listes de candidats seront présentées par des groupes nationaux désignés à cet effet par leurs gouvernements dans les mêmes conditions que celles stipulées pour les membres de la Cour d'arbitrage par l'article 44 de la convention de La Haye de 1907 sur le règlement pacifique des conflits internationaux.

ART. 5. — Trois mois au moins avant la date de l'élection, le Secrétaire général de la Société des Nations invite par écrit les membres de la Cour d'arbitrage appartenant aux États mentionnés à l'annexe au Pacte ou entrés ultérieurement dans la Société des Nations, ainsi que les personnes désignées conformément à l'alinéa 2 de l'article 4, à procéder dans un délai déterminé par groupes nationaux à la présentation de personnes en situation de remplir les fonctions de membre de la Cour.

Chaque groupe ne peut en aucun cas présenter plus de quatre personnes, dont deux au plus de sa nationalité. En aucun cas, il ne peut être présenté un nombre de candidats plus élevé que le double des places à remplir.

ART. 6. — Avant de procéder à cette désignation il est recommandé à chaque groupe national de consulter la plus haute Cour de justice, les Facultés et Écoles de droit, les Académies nationales et les sections nationales d'Académies internationales, vouées à l'étude du droit.

ART. 7. — Le Secrétaire général de la Société des Nations dresse, par ordre alphabétique, une liste de toute les personnes ainsi désignées : seules ces personnes sont éligibles, sauf le cas prévu à l'article 12, paragraphe 2.

Le Secrétaire général communique cette liste à l'Assemblée et au Conseil.

ART. 8. — L'Assemblée et le Conseil procèdent, indépendamment l'une de l'autre, à l'élection, d'abord des juges titulaires, ensuite des juges suppléants.

ART. 9. — Dans toute élection, les électeurs auront en vue que les personnes appelées à faire partie de la Cour, non seulement réunissent individuellement les conditions requises, mais assurent dans l'ensemble la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde.

ART. 10. — Sont élus ceux qui ont réuni la majorité absolue des voix dans l'Assemblée et dans le Conseil.

Au cas où le double scrutin de l'Assemblée et du Conseil se porterait sur plus d'un ressortissant du même membre de la Société des Nations, le plus âgé est seul élu.

ART. 11. — Si après la première séance d'élection il reste encore des sièges à pourvoir, il est procédé de la même manière à une seconde, et, s'il est nécessaire, une troisième.

ART. 12. — Si après la troisième séance d'élection, il reste encore des sièges à pourvoir, il peut être à tout moment formé sur la demande, soit de l'Assemblée, soit du Conseil, une commission médiatrice de six membres, nommés trois par l'Assemblée, trois par le Conseil, en vue de choisir pour chaque siège non pourvu un nom à présenter à l'adoption séparée de l'Assemblée et du Conseil.

Peuvent être portées sur cette liste, à l'unanimité, toutes personnes satisfaisant aux conditions requises, alors même qu'elles n'auraient pas figuré sur la liste de présentation visée aux articles 4 et 5.

Si la commission médiatrice constate qu'elle ne peut réussir à assurer l'élection, les membres de la Cour déjà

nommés pourvoient aux sièges vacants dans un délai à fixer par le Conseil en choisissant parmi les personnes qui ont obtenu des suffrages, soit dans l'Assemblée soit dans le Conseil.

Si parmi les juges il y a partage égal de voix, la voix du juge le plus âgé l'emporte.

ART. 13. — Les membres de la Cour sont élus pour neuf ans.

Ils sont rééligibles.

Ils restent en fonctions jusqu'à leur remplacement. Après ce remplacement, ils continuent de connaître des affaires dont ils sont déjà saisis.

ART. 14. — Il est pourvu aux sièges devenus vacants, selon la méthode suivie pour la première élection. Le membre de la Cour élu en remplacement d'un membre dont le mandat n'est pas expiré achève le terme du mandat de son prédécesseur.

ART. 15. — Les juges suppléants sont appelés dans l'ordre du tableau.

Le tableau est dressé par la Cour, en tenant compte d'abord de la priorité d'élection et ensuite de l'ancienneté d'âge.

ART. 16. — Les membres de la Cour ne peuvent exercer aucune fonction politique ou administrative. Cette disposition ne s'applique pas aux juges suppléants en dehors de l'exercice de leurs fonctions près de la Cour.

En cas de doute la Cour décide.

ART. 17. — Les membres de la Cour ne peuvent exercer les fonctions d'agent, de conseil ou d'avocat dans aucune affaire d'ordre international. Cette disposition ne s'applique aux juges suppléants que relativement aux affaires pour lesquelles ils sont appelés à exercer leurs fonctions près de la Cour.

Ils ne peuvent participer au règlement d'aucune affaire dans laquelle ils sont antérieurement intervenus

comme agents, conseils ou avocats de l'une des parties, membres d'un tribunal national ou international, d'une commission d'enquête, ou à tout autre titre.

En cas de doute la Cour décide.

ART. 18. — Les membres de la Cour ne peuvent être relevés de leurs fonctions que si, au jugement unanime des autres membres, ils ont cessé de répondre aux conditions requises.

Le Secrétaire général de la Société des Nations en est officiellement informé par le greffier.

Cette communication emporte vacance de siège.

ART. 19. — Les membres de la Cour jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités diplomatiques.

ART. 20. — Tout membre de la Cour doit, avant d'entrer en fonctions, prendre, en séance publique, engagement solennel d'exercer ses attributions en pleine impartialité et en toute conscience.

ART. 21. — La Cour élit, pour trois ans, son président et son vice-président : ils sont rééligibles.

Elle nomme son greffier.

La fonction de greffier de la Cour n'est pas incompatible avec celle de secrétaire général de la Cour permanente d'arbitrage.

ART. 22. — Le siège de la Cour est fixé à La Haye.

Le président et le greffier résident au siège de la Cour.

ART. 23. — La Cour tient une session chaque année.

Sauf disposition contraire du règlement de la Cour, cette session commence le 15 juin, et continue tant que le rôle n'est pas épuisé.

Le président convoque la Cour en session extraordinaire quand les circonstances l'exigent.

ART. 24. — Si, pour une raison spéciale, l'un des membres de la Cour estime ne pouvoir participer au juge

ment d'une affaire déterminée, il en fait part au président.

Si le président estime qu'un des membres de la Cour ne doit pas pour une raison spéciale siéger dans une affaire déterminée, il en avertit celui-ci.

Si, en pareil cas, le membre de la Cour et le président sont en désaccord, la Cour décide.

ART. 25. — Sauf exception expressément prévue, la Cour exerce ses attributions en séance plénière.

Si la présence de 11 juges titulaires n'est pas assurée, ce nombre est parfait par l'entrée en fonction des juges suppléants.

Toutefois, si 11 juges ne sont pas disponibles, le quorum de 9 est suffisant pour constituer la Cour.

ART. 26. — Pour les affaires concernant le travail et spécialement pour les affaires visées dans la partie XIII (travail) du traité de Versailles et les parties correspondantes des autres traités de paix, la Cour statuera dans les conditions ci-après :

La Cour constituera pour chaque période de trois années une chambre spéciale composée de cinq juges désignés en tenant compte, autant que possible, des prescriptions de l'article 9. Deux juges seront, en outre, désignés pour remplacer celui des juges qui se trouverait dans l'impossibilité de siéger. Sur la demande des parties, cette chambre statuera. A défaut de cette demande, la Cour siègera avec le nombre de juges prévu à l'article 25. Dans tous les cas, les juges sont assistés de quatre assesseurs techniques siégeant à leurs côtés avec voix consultative et assurant une juste représentation des intérêts en cause.

Si l'une seulement des parties a un de ses ressortissants siégeant comme juge dans la chambre prévue à l'alinéa précédent, le président priera un autre juge de céder sa place à un juge choisi par l'autre partie, en conformité de l'article 31.

Les assesseurs techniques sont choisis dans chaque cas spécial d'après les règles de procédure visées à l'article 30, sur une liste « d'assesseurs pour litiges de travail », composée de noms présentés à raison de deux par chaque membre de la Société des Nations et d'un nombre égal présenté par le Conseil d'administration du bureau international du travail. Le Conseil désignera par moitié des représentants des travailleurs et par moitié des représentants des patrons pris sur la liste prévue à l'article 412 du traité de Versailles et les articles correspondants des autres traités de paix.

Dans les affaires concernant le travail, le bureau international aura la faculté de fournir à la Cour tous les renseignements nécessaires et, à cet effet, le directeur de ce bureau recevra communication de toutes les pièces de procédure présentées par écrit.

ART. 27. — Pour les affaires concernant le transit et les communications, et spécialement pour les affaires visées dans la partie XII (ports, voies d'eau, voies ferrées) du traité de Versailles et les parties correspondantes des autres traités de paix, la Cour statuera dans les conditions ci-après :

La Cour constituera pour chaque période de trois années une chambre spéciale composée de cinq juges désignés en tenant compte, autant que possible, des prescriptions de l'article 9. Deux juges seront, en outre, désignés pour remplacer celui des juges qui se trouverait dans l'impossibilité de siéger. Sur la demande des parties, cette chambre statuera. A défaut de cette demande, la Cour siégera avec le nombre de juges prévu à l'article 25. Si les parties le désirent, ou si la Cour le décide, les juges seront assistés de quatre assesseurs techniques siégeant à leurs côtés avec voix consultative.

Si l'une seulement des parties a un de ses ressortissants siégeant comme juge dans la chambre prévue à l'alinéa précédent, le président priera un autre juge de céder sa

place à un juge choisi par l'autre partie, en conformité de l'article 31.

Les assesseurs techniques seront choisis dans chaque cas spécial d'après les règles de procédure visées à l'article 30, sur une liste « d'assesseurs pour litiges de transit et de communications », composée de noms présentés à raison de deux par chaque membre de la Société des Nations.

ART. 28. — Les chambres spéciales prévues aux articles 26 et 27 peuvent, avec le consentement des parties en cause, siéger ailleurs qu'à La Haye.

ART. 29. — En vue de la prompte expédition des affaires, la Cour compose annuellement une chambre de trois juges, appelés à statuer en procédure sommaire, lorsque les parties le demandent.

ART. 30. — La Cour détermine par un règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. Elle règle notamment la procédure sommaire.

ART. 31. — Les juges de la nationalité de chacune des parties en cause conservent le droit de siéger dans l'affaire dont la Cour est saisie.

Si la Cour compte sur le siège un juge de la nationalité d'une seule des parties, l'autre partie peut désigner pour siéger un juge suppléant, s'il s'en trouve un de sa nationalité. S'il n'en existe pas, elle peut choisir un juge pris de préférence parmi les personnes qui ont été l'objet d'une présentation en conformité des articles 4 et 5.

Si la Cour ne compte sur le siège aucun juge de la nationalité des parties, chacune de ces parties peut procéder à la désignation ou au choix d'un juge de la même manière qu'au paragraphe précédent.

Lorsque plusieurs parties font cause commune, elles ne comptent pour l'application des dispositions qui précèdent que pour une seule. En cas de doute la Cour décide.

Les juges désignés ou choisis comme il est dit aux § 2 et 3 du présent article doivent satisfaire aux prescriptions des articles 2, 16, 17, 20 et 24 du présent acte. Ils statuent sur un pied d'égalité avec leurs collègues.

ART. 32. — Les juges titulaires reçoivent une indemnité annuelle à fixer par l'Assemblée de la Société des Nations sur la proposition du Conseil. Cette indemnité ne peut être diminuée pendant la durée des fonctions du juge.

Le président reçoit une indemnité spéciale déterminée de la même manière pour la durée de ses fonctions.

Le vice-président, les juges et les juges suppléants reçoivent dans l'exercice de leurs fonctions une indemnité à fixer de la même manière.

Les juges titulaires et suppléants qui ne résident pas au siège de la Cour reçoivent le remboursement des frais de voyage nécessités par l'accomplissement de leurs fonctions.

Les indemnités dues aux juges désignés ou choisis conformément à l'article 31 sont réglées de la même manière.

Le traitement du greffier est fixé par le Conseil sur la proposition de la Cour.

L'Assemblée de la Société des Nations, sur la proposition du Conseil, adoptera un règlement spécial fixant les conditions sous lesquelles des pensions seront allouées au personnel de la Cour.

ART. 33. — Les frais de la Cour sont supportés par la Société des Nations de la manière que l'Assemblée décide sur la proposition du Conseil.

CHAPITRE II

Compétence de la Cour.

ART. 34. — Seuls les États ou les membres de la Société des Nations ont qualité pour se présenter devant la Cour.

ART. 35. — La Cour est ouverte aux membres de la Société des Nations ainsi qu'aux États mentionnés à l'annexe au Pacte.

Les conditions auxquelles elle est ouverte aux autres États sont, sous réserve des dispositions particulières des traités en vigueur, réglées par le Conseil et, dans tous les cas, sans qu'il puisse en résulter pour les parties aucune inégalité devant la Cour.

Lorsqu'un État, qui n'est pas membre de la Société des Nations, est partie en cause, la Cour fixera la contribution aux frais de la Cour que cette partie devra supporter.

ART. 36. — La compétence de la Cour s'étend à toutes affaires que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur.

Les membres de la Société et États mentionnés à l'annexe au Pacte pourront, soit lors de la signature ou de la ratification du protocole, auquel le présent acte est joint, soit ultérieurement, déclarer reconnaître dès à présent comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre membre ou État acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet :

a) l'interpréation d'un traité;

b) tout point de droit international;

c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;

d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

La déclaration ci-dessus visée pourra être faite purement et simplement ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains membres ou États, ou pour un délai déterminé.

En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide.

ART. 37. — Lorsqu'un traité ou convention en vigueur vise le renvoi à une juridiction à établir par la Société des Nations, la Cour constituera cette juridiction.

ART. 38. — La Cour applique :

1° les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les États en litige;

2° la coutume internationale, comme preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit;

3° les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées;

4° sous réserve de la disposition de l'article 59, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés, comme moyens auxiliaires de détermination des règles de droit.

La présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les parties sont d'accord, de statuer *ex æquo et bono.*

CHAPITRE III

Procédure.

ART. 39. — Les langues officielles de la Cour sont le français et l'anglais. Si les parties sont d'accord pour que toute la procédure ait lieu en français, le jugement sera prononcé en cette langue. Si les parties sont d'accord pour que toute la procédure ait lieu en anglais, le jugement sera prononcé en cette langue.

A défaut d'un accord fixant la langue dont il sera fait usage, les parties pourront employer pour les plaidoiries celle des deux langues qu'elles préféreront, et l'arrêt de la Cour sera rendu en français et en anglais. En ce cas, la Cour désignera en même temps celui des deux textes qui fera foi.

La Cour peut, à la requête des parties, autoriser l'emploi d'une langue autre que le français ou l'anglais.

ART. 40. — Les affaires sont portées devant la Cour, selon le cas, soit par notification de compromis, soit par une requête adressée au greffe; dans les deux cas, l'objet du différend et les parties en cause doivent être indiqués.

Le greffe donne immédiatement notification de la requête à tous intéressés.

Il en informe également les membres de la Société des Nations par l'entremise du Secrétaire général.

ART. 41. — La Cour a le pouvoir d'indiquer, si elle estime que les circonstances l'exigent, quelles mesures conservatoires du droit de chacun doivent être prises à titre provisoire.

En attendant l'arrêt définitif, l'indication de ces mesures est immédiatement notifiée aux parties et au Conseil.

ART. 42. — Les parties sont représentées par des agents.

Elles peuvent se faire assister devant la Cour par des conseils ou des avocats.

ART. 43. — La procédure a deux phases : l'une écrite, l'autre orale.

La procédure écrite comprend la communication à juge et à partie des mémoires, des contre-mémoires et, éventuellement, des repliques, ainsi que de toute pièce et document à l'appui.

La communication se fait par l'entremise du greffe dans l'ordre et les délais déterminés par la Cour.

Toute pièce produite par l'une des parties doit être communiquée à l'autre en copie certifiée conforme.

La procédure orale consiste dans l'audition par la Cour des témoins, experts, agents, conseils et avocats.

ART. 44. — Pour toute notification à faire à d'autres personnes que les agents, conseils et avocats, la Cour s'adresse directement au gouvernement de l'État sur le territoire duquel la notification doit produire effet.

Il en est de même s'il s'agit de faire procéder sur place à l'établissement de tous moyens de preuve.

ART. 45. — Les débats sont dirigés par le président, et à défaut de celui-ci par le vice-président; en cas d'empêchement, par le plus ancien des juges présents.

ART. 46. — L'audience est publique, à moins qu'il n'en soit autrement décidé par la Cour ou que les deux parties ne demandent que le public ne soit pas admis.

ART. 47. — Il est tenu de chaque audience un procès-verbal signé par le greffier et le président.

Ce procès-verbal a seul caractère authentique.

ART. 48. — La Cour rend des ordonnances pour la direction du procès, la détermination des formes et délais dans lesquels chaque partie doit finalement conclure; elle prend toutes les mesures que comporte l'administration des preuves.

ART. 49. — La Cour peut, même avant tout débat, demander aux agents de produire tout document et de fournir toutes explications. En cas de refus, elle en prend acte.

ART. 50. — A tout moment, la Cour peut confier une enquête ou une expertise à toute personne, corps, bureau, commission ou organe de son choix.

ART. 51. — Au cours des débats, toutes questions utiles sont posées aux témoins et experts, dans les conditions que fixera la Cour dans le règlement visé à l'article 30.

ART. 52. — Après avoir reçu les preuves et témoignages dans les délais déterminés par elle, la Cour peut écarter toutes dépositions ou documents nouveaux qu'une des parties voudrait lui présenter sans l'assentiment de l'autre.

ART. 53. — Lorsqu'une des parties ne se présente pas, ou s'abstient de faire valoir ses moyens, l'autre

partie peut demander à la Cour de lui adjuger ses conclusions.

La Cour, avant d'y faire droit, doit s'assurer non seulement qu'elle a compétence aux termes des articles 36 et 37, mais que les conclusions sont fondées en fait et en droit.

ART. 54. — Quand les agents, avocats et conseils ont fait valoir, sous le contrôle de la Cour, tous les moyens qu'ils jugent utiles, le président prononce la clôture des débats.

La Cour se retire en chambre de conseil pour délibérer.

Les délibérations de la Cour sont et restent secrètes.

ART. 55. — Les décisions de la Cour sont prises à la majorité des juges présents.

En cas de partage de voix, la voix du président ou de celui qui le remplace est prépondérante.

ART. 56. — L'arrêt est motivé.

Il mentionne les noms des juges qui y ont pris part.

ART. 57. — Si l'arrêt n'exprime pas, en tout ou en partie, l'opinion unanime des juges, les dissidents ont le droit d'y joindre l'exposé de leur opinion individuelle.

ART. 58. — L'arrêt est signé par le président et par le greffier. Il est lu en séance publique, les agents dûment prévenus.

ART. 59. — La décision de la Cour n'est obligatoire que pour les parties en litige et dans le cas qui a été décidé.

ART. 60. — L'arrêt est définitif et sans recours. En cas de contestation sur le sens et la portée de l'arrêt, il appartient à la Cour de l'interpréter à la demande de toute partie.

ART. 61. — La révision de l'arrêt ne peut être éventuellement demandée à la Cour qu'à raison de la découverte d'un fait de nature à exercer une influence déci-

sive et qui, avant le prononcé de l'arrêt, était inconnu de la Cour et de la partie qui demande la révision sans qu'il y eût de sa part faute à l'ignorer.

La procédure de révision s'ouvre par un arrêt de la Cour constatant expressément l'existence du fait nouveau, lui reconnaissant les caractères qui donnent ouverture à la révision et déclarant de ce chef la demande recevable.

La Cour peut subordonner l'ouverture de la procédure en révision à l'exécution préalable de l'arrêt.

La demande en révision peut être formée au plus tard dans le délai de six mois après la découverte du fait nouveau.

Aucune demande de révision ne peut être formée après l'expiration d'un délai de dix ans à dater de l'arrêt.

ART. 62. — Lorsqu'un État estime que dans un différend un intérêt d'ordre juridique est pour lui en cause, il peut adresser à la Cour une requête afin d'intervention.

La Cour décide.

ART. 63. — Lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une convention à laquelle ont participé d'autres États que les parties en litige, le greffe les avertit sans délai.

Chacun d'eux a le droit d'intervenir au procès, et s'il exerce cette faculté, l'interprétation contenue dans la sentence est également obligatoire à son égard.

ART. 64. — S'il n'en est autrement décidé par la Cour, chaque partie supporte ses frais de procédure.

V

Règlement de la Cour permanente de justice internationale adopté par la Cour le 24 mars 1922.

Chapitre Ier — DE LA COUR

Titre 1. — Constitution de la Cour.

Section A. *Des juges et des assesseurs.*

Article premier. — Sous réserve des dispositions de l'article 14 du Statut, la période de fonctions des juges titulaires et suppléants commence à courir le 1er janvier de l'année qui suit leur élection.

Art. 2. — Les juges titulaires et suppléants, élus au cours d'une session antérieure de l'Assemblée et du Conseil de la Société des Nations, prennent séance respectivement avant les juges titulaires et suppléants élus au cours de sessions ultérieures. Les juges titulaires et suppléants, élus au cours de la même session, ont le rang que leur assigne leur ancienneté d'âge. Les juges titulaires ont la préséance sur les juges suppléants.

Les juges nationaux choisis en dehors de la Cour, en vertu des dispositions de l'article 31 du statut, prennent séance après les juges suppléants, dans l'ordre d'ancienneté d'âge.

Le tableau des juges suppléants est dressé en conformité des mêmes principes.

Le vice-président siège à la droite du président. Les autres juges siègent à la gauche et à la droite du président, selon l'ordre ci-dessus établi.

ART. 3. — Les juges suppléants dont la présence est nécessaire sont appelés dans l'ordre du tableau visé à l'article précédent, de telle sorte que chacun d'eux soit convoqué à son tour jusqu'à l'épuisement du tableau.

Lorsqu'un juge suppléant est trop éloigné du siège de la Cour pour pouvoir, selon l'opinion du président, être touché utilement par une convocation, celle-ci sera adressée au juge suppléant qui le suit immédiatement dans l'ordre du tableau, sans préjudice du droit pour celui qui aurait dû la recevoir d'être appelé, s'il est possible, la première fois que la présence d'un juge suppléant sera exigée.

Le juge suppléant qui a été saisi d'une affaire doit être appelé, si besoin en est, en dehors de son tour, afin d'en poursuivre l'examen jusqu'à ce que la solution soit intervenue.

L'appel fait à un juge suppléant comme juge national dans une affaire déterminée, en vertu de l'article 31 du statut, ne compte pas pour l'application du présent article.

ART. 4. — Dans le cas où une ou plusieurs parties ont le droit de nommer un juge *ad hoc* de leur nationalité, la Cour plénière peut siéger avec une nombre de juges plus élevé que onze.

La Cour, après avoir constaté, en conformité de l'article 31 du statut, que plusieurs parties font cause commune et qu'aucune d'elles ne compte, sur le siège, un juge de sa nationalité, les invite à se mettre d'accord pour désigner, dans un délai fixé par elle, un juge suppléant de la nationalité de l'une d'entre elles ou, s'il n'en existe pas, un juge choisi selon les principes dudit article.

Si, à l'expiration du délai, les parties n'ont pas notifié leur désignation ou leur choix, elles sont réputées avoir renoncé à la faculté que leur confère l'article 31.

ART. 5. — Tout membre de la Cour, ainsi que tout juge appelé à la compléter en vertu de l'article 31 du

statut, inaugure ses fonctions en prenant, conformément à l'article 20 dudit statut, l'engagement solennel suivant :

« Je déclare solennellement que j'exercerai tous mes devoirs et attributions de juge en tout honneur et dévouement, en pleine et parfaite impartialité et en toute conscience ».

En vue de cette déclaration, la Cour peut, le cas échéant, être convoquée en séance publique spéciale.

A la séance publique d'ouverture tenue après le renouvellement intégral de la Cour, la déclaration prescrite est faite d'abord par le président, puis par le vice-président et ensuite par les autres juges dans l'ordre établi dans l'article 2.

ART. 6. — Pour l'application de l'article 18 du statut, le président ou, le cas échéant, le vice-président convoque les juges titulaires et suppléants. Le membre mis en cause est admis à fournir des explications, après quoi la question est discutée et mise aux voix, hors la présence de ce membre. Si l'unanimité des membres présents est acquise, le greffier procède à la notification prescrite dans le dit article.

ART. 7. — Le président recueille tous renseignements utiles propres à éclairer la Cour sur le choix des assesseurs techniques dans chaque affaire. Pour les affaires mentionnées à l'article 26 du statut, il consulte notamment le Conseil d'administration du bureau international du travail.

Les assesseurs sont désignés, à la majorité absolue, soit par la Cour, soit par la chambre spéciale à laquelle ressortit l'affaire à régler.

ART. 8. — Les assesseurs prennent, à la première séance de la Cour à laquelle ils assistent, l'engagement solennel suivant :

« Je déclare solennellement que j'exercerai tous mes devoirs et attributions d'assesseur en tout honneur et

dévouement, en pleine et parfaite impartialité et en toute conscience, et que j'observai scrupuleusement toutes les prescriptions du statut et du règlement de la Cour ».

Section B. *De la Présidence.*

ART. 9. — L'élection du président et du vice-président a lieu à la fin de la session ordinaire qui précède immédiatement le terme normal des fonctions du président et du vice-président sortants.

Après le renouvellement intégral de la Cour, l'élection du président et du vice-président a lieu au début de la session qui suit. Le président et le vice-président élus dans ces circonstances entrent en fonctions le jour de leur élection; ils restent en fonctions jusqu'à l'expiration de la seconde année qui suit celle de leur élection.

Si le président ou le vice-président cesse de faire partie de la Cour avant le terme normal de ses fonctions, une élection a lieu afin de choisir un remplaçant pour la période restant à courir. Si cela est nécessaire, la Cour peut, à cet effet, être convoquée en session extraordinaire.

Pour les élections visées au présent article, le vote a lieu au scrutin secret; le candidat qui obtient la majorité absolue est déclaré élu.

ART. 10. — Le président dirige les travaux et les services de la Cour; il préside ses séances plénières.

ART. 11. — Le vice-président remplace le président en cas d'empêchement, ou en cas de cessation de fonctions, jusqu'à ce qu'il ait été pourvu par la Cour à la désignation du nouveau président.

ART. 12. — Le président doit être domicilié dans un rayon qui n'excède pas dix kilomètres autour du Palais de la Paix, à la Haye.

Les grandes vacances du président ne doivent pas dépasser trois mois.

ART. 13. — Après le renouvellement intégral de la Cour, et jusqu'à l'élection du président et du vice-président, la présidence est exercée par celui des juges auquel l'ordre fixé par l'article 2 donne la préséance.

Il en est de même en cas d'empêchement simultané du président et du vice-président ou en cas de vacance simultanée de leurs fonctions.

Section C. *Des Chambres.*

ART. 14. — Les membres des chambres constituées en vertu des articles 26, 27 et 29 du statut sont désignés par la Cour siégeant en séance plénière, à la majorité absolue des voix; il est tenu compte, pour cette désignation, sous réserve des stipulations de l'article 9 dudit statut, des préférences exprimées par les juges.

Les juges remplaçants, visés aux articles 26 et 27 du statut, sont désignés de la même manière. Deux juges sont également désignés pour remplacer celui des juges membre de la chambre de procédure sommaire qui se trouve dans l'impossibilité de siéger.

Il est procédé à l'élection à la fin de la session ordinaire de la Cour, et la durée assignée aux fonctions des élus a pour point de départ le 1er janvier de l'année suivante.

Toutefois, après le renouvellement intégral de la Cour, l'élection a lieu au début de la première session qui suit. La période de fonctions commence le jour de l'élection; elle prend fin, en ce qui concerne la chambre prévue à l'article 29 du statut, à l'expiration de la même année et, en ce qui concerne les chambres visées aux articles 26 et 27, à l'expiration de la deuxième année à compter de l'élection.

Les présidents des chambres sont nommés par la Cour en séance plénière. Cependant le président de la Cour préside de plein droit toute chambre dont il est élu membre; de même, le vice-président de la Cour préside de plein droit toute chambre dont il est élu membre et à laquelle n'appartient pas le président de la Cour.

ART. 15. — Les chambres spéciales pour questions de travail et pour questions de communications et de transit ne peuvent pas siéger avec un nombre de juges plus élevé que cinq.

Sous réserve des dispositions du deuxième alinéa de l'article précédent, la composition de la chambre de procédure sommaire ne peut pas être modifiée.

ART. 16. — Les juges suppléants ne sont convoqués pour compléter les chambres spéciales ou la chambre de procédure sommaire que si le nombre requis ne peut être parfait par la présence de juges titulaires.

Section D. *Du Greffe.*

ART. 17. — La Cour choisit son greffier parmi les candidats proposés par les membres de la Cour.

L'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité des voix. En cas de partage des voix, le président a voix prépondérante.

Le greffier est élu pour une période de sept ans, à compter du 1er janvier de l'année qui suit celle pendant laquelle l'élection a eu lieu. Il est rééligible.

Si le greffier cesse ses fonctions avant l'expiration du terme ci-dessus fixé, une élection a lieu afin de lui choisir un successeur.

ART. 18. — Avant son entrée en fonctions, le greffier fait, en séance plénière de la Cour, la déclaration suivante :

« Je prends l'engagement solennel d'exercer en toute loyauté, discrétion et conscience, les fonctions qui m'ont été confiées en ma qualité de greffier de la Cour permanente de justice internationale ».

Les autres fonctionnaires du greffe prennent un engagement analogue devant le président, en présence du greffier.

ART. 19. — Le greffier doit être domicilié dans un rayon qui n'excède pas dix kilomètres autour du Palais de la Paix, à La Haye.

Les grandes vacances du greffier ne doivent pas dépasser deux mois.

ART. 20. — Le personnel du greffe est nommé par la Cour, sur la proposition du greffier.

ART. 21. — Le statut du personnel du greffe est adopté par le président sur la proposition du greffier, sauf approbation ultérieure de la Cour.

ART. 22. — Sur la proposition du greffier, la Cour détermine et modifie l'organisation du greffe. Le président désigne, sur la présentation du greffier, le fonctionnaire du greffe qui le remplace en cas d'empêchement ou en cas de cessation de fonctions jusqu'à ce qu'il ait été pourvu à la désignation de son successeur.

ART. 23. — Les registres des archives sont tenus de façon à donner tous les renseignements nécessaires, entre autres sur les points suivants :

1. pour chaque affaire ou question, tous les documents y relatifs, et toutes les suites données, par ordre chronologique; tous ces documents portent le même numéro de dossier et sont numérotés selon l'ordre dans lequel ils ont été classés dans ce dossier;
2. toutes les décisions de la Cour, par ordre chronologique, avec référence aux dossiers respectifs;
3. tous les avis consultatifs émis par la Cour, par ordre chronologique, avec référence aux dossiers respectifs;
4. toutes notifications et communications analogues envoyées par la Cour, avec référence aux dossiers respectifs.

Les index figurant dans les archives comprennent :

1. un fichier de noms propres avec les références nécessaires;

2. un fichier des sujets par ordre de matières, avec les références nécessaires.

ART. 24. — Aux heures fixées par le président, le greffier reçoit tous documents et fournit tous renseignements sous réserve de l'article 38 du présent règlement ainsi que de son devoir professionnel de discrétion.

ART. 25. — Le greffier sert d'intermédiaire à toutes les communications émanant de la Cour ou qui lui sont adressées.

Le greffier veille à ce que la date d'expédition et de réception de toutes ces communications et notifications puisse être facilement contrôlée. En cas d'expédition par la poste de communications ou notifications, celles-ci sont recommandées. Les communications adressées aux représentants officiels ou aux agents des parties, sont considérées comme ayant été adressées aux parties elles-mêmes. La date de réception est notée sur tous les documents parvenant au greffier et il en est donné à l'expéditeur, sur la demande de celui-ci, un reçu portant la date de réception de ces documents et les numéros sous lesquels ils ont été enregistrés.

ART. 26. — Le greffier a la responsabilité des archives, des comptes et de tous travaux administratifs. Il a la garde des sceaux et cachets. Il assiste à toutes les séances plénières de la Cour et, soit en personne, soit en désignant un représentant approuvé par la Cour, à toutes les séances des diverses chambres; les procès-verbaux des séances sont rédigés sous sa responsabilité.

De plus, il remplit toutes les fonctions qui peuvent lui être dévolues aux termes du présent règlement.

Une instruction approuvée par le président, sur la proposition de greffier, détermine le détail des attributions du greffe.

Titre 2. — **Fonctionnement de la Cour.**

ART. 27. — L'année qui suit le renouvellement intégral de la Cour, la session ordinaire de celle-ci commence le quinze janvier.

Si le jour fixé pour une session est considéré comme jour férié à l'endroit où siège la Cour, la session commence le jour ouvrable suivant.

ART. 28. — Le rôle des affaires est dressé et tenu à jour par le greffier sous la responsabilité du président. Le rôle, pour une session déterminée, contient toutes les questions soumises à la Cour pour avis consultatif, ainsi que toutes les affaires à elle soumises pour décision et pour lesquelles la procédure écrite est terminée, dans l'ordre de réception par le greffier de l'acte par lequel la Cour a été saisie de la question ou de l'affaire. Dans le cas où, au cours d'une session, une question est portée devant la chambre où la procédure écrite au sujet d'une affaire ou question vient à se terminer, il appartient à la Cour de décider si cette question ou affaire doit être ajoutée au rôle de la session.

Le greffier prépare et tient à jour des extraits du rôle ci-dessus, indiquant tous les litiges qui doivent être examinés respectivement par les chambres.

Enfin le greffier prépare et tient à jour un rôle des affaires soumises à révision.

ART. 29. — Pendant les sessions, les dates et heures des séances sont fixées par le président.

ART. 30. — Si, dans une des séances plénières de la Cour, il est impossible d'atteindre le quorum exigé, la Cour s'ajourne jusqu'à ce que le quorum soit atteint.

ART. 31. — La Cour délibère en chambre du conseil sur la décision de toute affaire ou sur la réponse à toute question à elle soumise.

Pendant les délibérations visées à l'alinéa précédent,

seules les personnes autorisées à y prendre part, ainsi que le greffier, sont présents dans la chambre du conseil. Aucune autre personne ne peut y être admise qu'en vertu d'une décision spéciale de la Cour motivée par des circonstances exceptionnelles.

Chacun des membres de la Cour, présents à la délibération, exprime son opinion motivée.

Les conclusions adoptées, après discussion finale, par la majorité des membres, déterminent la décision de la Cour.

Tout membre de la Cour peut demander qu'une question, devant être mise aux voix, soit formulée en termes précis dans les deux langues officielles et distribuée à la Cour. Il est fait droit à cette demande.

Chapitre II. — De la procédure

Titre 1. — Procédure contentieuse.

Section A. *Dispositions générales.*

Art. 32. — Les dispositions du présent titre sont établies sans préjudice de l'adoption par la Cour d'autres règles que les parties intéressées pourraient proposer d'un commun accord, en tenant compte des circonstances particulières à chaque affaire.

Art. 33. — Dans chaque cas déterminé, les délais sont fixés par la Cour en assignant une date précise pour les divers actes de procédure; elle tient compte, autant que possible, de l'accord des parties.

La Cour peut prolonger les délais fixés par elle. Elle peut également, dans des circonstances spéciales, décider qu'un acte de procédure entrepris après l'expiration du délai fixé est considéré comme valable.

Si la Cour ne siège pas, et sous réserve de toute décision ultérieure qu'elle pourrait prendre, les pouvoirs qui lui sont conférés, aux termes du présent article, sont exercés par le président.

ART. 34. — Toute pièce de procédure présentée à la Cour doit être accompagnée d'au moins trente copies imprimées et certifiées conformes. Le président a la faculté d'ordonner le dépôt de copies supplémentaires.

Section B. *Procédure devant la Cour et devant les chambres spéciales (articles 26 et 27 du statut).*

I. — INTRODUCTION DE L'INSTANCE.

ART. 35. — Lorsque la Cour est saisie d'une affaire par un compromis, celui-ci, ou l'acte par lequel il est notifié à la Cour, mentionne les domiciles élus au siège de la Cour où les notifications et communications aux parties doivent être respectivement envoyées.

Dans tous autres cas où la Cour est compétente, la requête comprend, outre l'indication de l'objet du différend et des parties en cause, un exposé succinct des faits, la désignation de la chose demandée, ainsi que l'élection au siège de la Cour d'un domicile où les notifications et communications sont envoyées.

Si l'instance est introduite par une requête, la première pièce de procédure notifiée en réponse à celle-ci fait mention du domicile élu au siège de la Cour, où toute notification ou communication ultérieure concernant l'affaire doit être envoyée.

Si la notification du compromis ou la requête contient une demande tendant à ce que l'affaire soit renvoyée à l'une des chambres spéciales visées aux articles 26 et 27 du statut, il est fait droit à cette demande pour autant que les parties sont d'accord.

Il en est de même si la demande vise l'adjonction d'assesseurs techniques aux termes de l'article 27 du statut ou le renvoi de l'affaire devant la chambre de procédure sommaire, pourvu, dans ce dernier cas, que l'affaire ne concerne pas les matières indiquées aux articles 26 et 27 du statut.

ART. 36. — Le greffier communique immédiatement à tous les membres de la Cour les compromis ou requêtes qui lui ont été notifiés.

II. — PROCÉDURE ÉCRITE.

ART. 37. — Si les parties sont d'accord pour que toute la procédure ait lieu soit en français, soit en anglais, les pièces de procédure sont présentées seulement dans la langue adoptée par les parties.

A défaut d'un accord fixant la langue dont il est fait usage, les pièces sont présentées en français ou en anglais.

Si l'emploi d'une langue autre que le français ou l'anglais est autorisé, une traduction en français ou en anglais est jointe à l'original des pièces présentées.

Le greffier n'est pas tenu de préparer des traductions des pièces présentées conformément aux dispositions ci-dessus.

Dans le cas de pièces volumineuses, la Cour ou, si elle ne siège pas, le président peut autoriser, sur demande de la partie intéressée, la présentation de traductions partielles.

ART. 38. — La Cour ou, si elle ne siège pas, le président, après avoir entendu les parties, peut ordonner que le greffier tienne à la disposition du gouvernement de tout État admis à ester en justice devant la Cour les mémoires et contre-mémoires de chaque affaire.

ART. 39. — Si l'instance est introduite par la notification d'un compromis, et sauf accord contraire des parties, les pièces de procédure suivantes peuvent être présentées dans l'ordre indiqué ci-dessous, savoir :

un mémoire, par chacune des parties, dans un même délai;

un contre-mémoire, par chacune des parties, dans un même délai;

une réplique, par chacune des parties, dans un même délai.

Si l'instance est introduite par requête, et sauf accord contraire des parties, les pièces de procédure sont présentées dans l'ordre indiqué ci-dessous, savoir :
le mémoire, par la partie demanderesse;
le contre-mémoire, par la partie défenderesse;
la réplique, par la partie demanderesse;
la duplique, par la partie défenderesse.

ART. 40. — Les mémoires comprennent :

1. un exposé des faits sur lesquels la demande est fondée;
2. un exposé de droit;
3. les conclusions;
4. le bordereau des pièces à l'appui, qui sont annexées au mémoire.

Les contre-mémoires comprennent :

1. la reconnaissance ou la contestation des faits mentionnés dans le mémoire;
2. le cas échéant, un exposé additionnel des faits;
3. un exposé de droit;
4. des conclusions fondées sur les faits énoncés; ces conclusions peuvent comprendre des demandes reconventionnelles, pour autant que ces dernières rentrent dans la compétence de la Cour;
5. le bordereau des pièces à l'appui, qui sont annexées au contre-mémoire.

ART. 41. — La procédure écrite une fois terminée, le président fixe la date d'ouverture de la procédure orale.

ART. 42. — Le greffier transmet à chacun des membres de la Cour, au fur et à mesure de leur présentation, copie de toutes les pièces formant le dossier complet de l'affaire.

III. — Procédure orale.

Art. 43. — En cas de séance publique, le greffier fait publier dans les journaux toutes indications utiles sur la date et l'heure fixées.

Art. 44. — Le greffier prend toutes dispositions pour pouvoir faire traduire du français en anglais ou d'anglais en français, les exposés, questions et réponses, comme la Cour en ordonne.

Lorsque, soit aux termes du troisième alinéa de l'article 39 du statut, soit dans un cas particulier, une langue autre que le français ou l'anglais est employée, il incombe à la partie intéressée de prendre toutes dispositions pour la traduction dans l'une ou l'autre des langues officielles. Dans le cas de témoins ou d'experts qui se présentent sur l'invitation de la Cour, ce devoir incombe au greffier.

Art. 45. — Dans chaque cas particulier, la Cour statue sur la question de savoir si les représentants des parties doivent plaider avant ou après la présentation des divers moyens de preuve, la discussion de ces moyens étant toujours réservée.

Art. 46. — L'ordre dans lequel les agents, avocats ou conseils sont appelés à prendre la parole est déterminé par la Cour, sauf accord à ce sujet entre les parties.

Art. 47. — Chaque partie fait connaître à la Cour et aux autres parties, en temps utile, avant l'ouverture de la procédure orale, tous moyens de preuve qu'elle entend employer, ainsi que les noms, prénoms, qualités et domicile des témoins qu'elle désire faire entendre.

Elle indique également, en termes généraux, le ou les points sur lesquels doit porter le témoignage.

Art. 48. — La Cour peut, sous réserve des dispositions de l'article 44 du statut, inviter les parties à présenter des témoins ou demander la production de tous

autres moyens de preuve sur des points de fait au sujet desquels les parties ne sont pas d'accord.

ART. 49. — La Cour ou, si elle ne siège pas, le président prend, soit à la demande de l'une des parties, soit sur sa propre initiative, les mesures requises en vue de l'audition de témoins en dehors de la Cour.

ART. 50. — Avant de faire sa déposition devant la Cour, chaque témoin prend l'engagement solennel suivant :

« Je déclare solennellement, en tout honneur et en toute conscience, que je dirai la vérité, toute la vérité et rien que la vérité ».

ART. 51. — Les témoins sont interrogés par les représentants des parties sous l'autorité du président. Des questions peuvent leur être posées par le président et après lui par les juges.

ART. 52. — Les indemnités des témoins qui se présentent sur l'invitation de la Cour sont payées sur les fonds de la Cour.

ART. 53. — Tout rapport ou tout procès-verbal concernant une enquête faite à la demande de la Cour en conformité de l'article 50 du statut, ainsi que les rapports d'experts, présentés à la Cour aux termes du même article, sont immédiatement communiqués aux parties.

ART. 54. — Il est établi un compte-rendu des dépositions. Ce compte-rendu est lu à chaque témoin en ce qui le concerne et approuvé par lui.

La Cour décide, dans chaque cas spécial, s'il doit être établi, pour son usage, des comptes-rendus sténographiques de tout ou partie des autres éléments de la procédure orale.

ART. 55. — Le procès-verbal visé à l'article 47 du statut mentionne notamment :

1. les noms des juges;
2. les noms des agents, avocats et conseils;

3. les noms, prénoms, qualités et domicile des témoins entendus;
4. l'indication des autres preuves employées;
5. les déclarations faites par les parties;
6. toutes décisions de la Cour prises à l'audience.

ART. 56. — Avant la clôture des débats, chaque partie peut présenter la note de ses frais.

IV. — MESURES CONSERVATOIRES.

ART. 57. — Lorsque la Cour ne siège pas, l'indication des mesures conservatoires est faite par le président.

En cas de refus de la part des parties de se conformer aux indications de la Cour ou du président concernant les mesures conservatoires, il en est pris acte.

V. — INTERVENTION.

ART. 58. — Toute requête à fin d'intervention, aux termes de l'article 62 du statut, est communiqué au greffier au plus tard avant l'ouverture de la procédure orale.

La Cour peut, toutefois, en raison de circonstances exceptionnelles, prendre en considération une requête présentée plus tard.

ART. 59. — La requête visée à l'article précédent contient :

1. la spécification de l'affaire;
2. l'exposé des raisons de droit et de fait justifiant l'intervention;
3. le bordereau des pièces à l'appui, qui sont annexées.

La requête est immédiatement communiquée aux parties qui font parvenir au greffier leurs observations dans le délai fixé par la Cour ou, si elle ne siège pas, par le président.

ART. 60. — Tout État désirant intervenir aux termes de l'article 63 du statut en informe par écrit le greffier au plus tard avant la procédure orale.

La Cour ou, si elle ne siège pas, le président prend les mesures nécessaires pour permettre à l'État intervenant de prendre connaissance des documents de l'affaire, pour autant qu'ils concernent l'interprétation de la convention en cause, et de soumettre à la Cour ses observations à ce sujet.

VI. — ACCORD.

ART. 61. — Si les parties tombent d'accord sur la solution à donner au litige, et notifient cet accord par écrit à la Cour avant la clôture de la procédure, la Cour donne acte de l'accord intervenu.

Si, d'un commun accord, les parties notifient par écrit à la Cour qu'elles renoncent à poursuivre la procédure, la Cour prend acte de cette renonciation et la procédure prend fin.

VII. — ARRÊT.

ART. 62. — L'arrêt comprend :

1. la date à laquelle il est rendu;
2. les noms des juges qui y ont pris part;
3. l'indication des parties;
4. les noms des agents des parties;
5. les conclusions des parties;
6. les circonstances de fait;
7. les raisons de droit;
8. le dispositif;
9. la décision visée à l'article 64 du statut, s'il y a lieu.

Les opinions contraires des juges qui le désirent sont jointes à l'arrêt.

ART. 63. — Après lecture en séance publique, le texte de l'arrêt est immédiatement communiqué à toutes les

parties intéressées et au Secrétaire général de la Société des Nations.

ART. 64. — L'arrêt est considéré comme ayant force obligatoire du jour où il a été lu en séance publique, conformément à l'article 58 du statut.

ART. 65. — Un recueil imprimé des arrêts de la Cour est publié sous la responsabilité du greffier.

VIII. — RÉVISION.

ART. 66. — La demande en révision est introduite dans les mêmes formes que la requête visée à l'article 40 du statut.

Elle comprend :

1. le mention de l'arrêt attaqué;
2. le fait sur lequel la requête est fondée;
3. le bordereau des pièces à l'appui, qui sont annexées.

Le greffier doit notifier immédiatement la demande en révision aux autres parties intéressées; celles-ci peuvent présenter leurs observations, dans le délai fixé par la Cour ou, si elle ne siège pas, par le président.

Si l'arrêt attaqué a été rendu en séance plénière, la Cour connaît, également en séance plénière, de la demande en révision. Si l'arrêt attaqué a été rendu par une des chambres visées aux articles 26, 27 ou 29 du statut, la même chambre connaît de la demande en révision. Dans tous les cas, l'article 13 du statut est applicable.

Si la Cour, en vertu du troisième alinéa de l'article 61 du statut, fait dépendre, par arrêt spécial, la recevabilité de la requête d'une exécution préalable de l'arrêt attaqué, cette condition est immédiatement portée à la connaissance du demandeur par le greffier, et la procédure en révision est suspendue jusqu'à ce que le greffier ait reçu la preuve de l'exécution préalable de l'arrêt attaqué et que cette preuve ait été admise par la Cour.

Section C. *Procédure sommaire.*

Art. 67. — Sous réserve des dispositions de la présente section, les règles fixées pour la procédure devant la Cour plénière s'appliquent à la procédure sommaire.

Art. 68. — Dès réception par le greffier de l'acte introductif d'instance d'une affaire qui, en vertu de l'accord des parties, doit être réglée en procédure sommaire, le président convoque, dans le délai le plus bref possible, la chambre visée à l'article 29 du statut.

Art. 69. — La procédure sommaire est ouverte par la présentation, par chaque partie, d'un mémoire écrit. Communication en est faite par le greffier aux membres de la chambre et à la partie adverse.

Les mémoires font mention des moyens de preuve que les parties désirent éventuellement employer.

Si la chambre ne se considère pas comme suffisamment éclairée par les mémoires, elle peut instituer, sauf accord contraire des parties, une procédure orale. Elle fixe la date pour l'ouverture de cette procédure.

A l'audience, la chambre demande aux parties des explications verbales. Elle peut admettre la production de tous moyens de preuve mentionnés dans les mémoires.

Si l'audition des témoins ou experts, dont les noms sont indiqués dans les mémoires, est demandée, ces témoins ou experts doivent se trouver, en temps utile, à la disposition de la chambre.

Art. 70. — L'arrêt est rendu par la Cour statuant en chambre de procédure sommaire, et lecture en est donnée en audience publique de la chambre.

Titre 2 — Procédure consultative.

Art. 71. — Les avis consultatifs sont émis après délibération par la Cour en séance plénière.

Les opinions dissidentes des juges qui le désirent sont jointes à l'avis.

ART. 72. — Les questions sur lesquelles l'avis consultatif de la Cour est demandé sont exposées à la Cour par une requête écrite, signée soit par le président de l'Assemblée ou par le président du Conseil de la Société des Nations, soit par le Secrétaire général de la Société agissant en vertu d'instructions de l'Assemblée ou du Conseil.

La requête formule, en termes précis, la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé. Il y est joint tout document pouvant servir à élucider la question.

ART. 73. — Le greffier notifie immédiatement la requête demandant l'avis consultatif aux membres de la Cour ainsi qu'aux membres de la Société des Nations par l'entremise du Secrétaire général de la Société et aux États mentionnés à l'annexe au Pacte.

Les organisations internationales susceptibles de fournir des renseignements sur la question en reçoivent communication.

ART. 74. — Tout avis consultatif qui serait donné par la Cour, ainsi que la requête à laquelle il répond, sont imprimés dans un recueil spécial publié sous la responsabilité du greffier.

Titre 3. — Erreurs.

ART. 75. — La Cour ou, si elle ne siège pas, le président a la faculté de corriger toute erreur matérielle qui se serait glissée dans une ordonnance, un arrêt ou un avis, à la suite d'une faute ou d'une omission accidentelle.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 5

INTRODUCTION 7

Aperçu général. L'évolution de l'idée de justice dans les rapports internationaux.

I. — La justice privée et la justice publique dans les sociétés humaines. — L'évolution de la justice à Rome. — Le retour à la justice privée au moyen âge. — L'organisation de la justice, base fondamentale des sociétés politiques modernes. — La Société des Nations et la justice internationale.

II. — Les origines de la justice internationale. — La réglementation de l'usage de la force. — Le développement de l'arbitrage international. — La réglementation de l'arbitrage facultatif. — La Cour permanente de justice internationale. — Les perspectives d'avenir.

CHAPITRE I. — LA JUSTICE FACULTATIVE. 23

SECTION I. — **Le développement historique de l'arbitrage** 24

Conditions nécessaires pour la pratique de l'arbitrage.

§ 1er. — *La civilisation grecque*. . . . . .

Pourquoi elle a connu l'arbitrage international. — La pratique de l'arbitrage chez les Grecs. — Rapport de l'arbitrage avec les Amphictyonies.

§ 2. — *La civilisation romaine*. 26

Pourquoi elle n'a pas connu l'arbitrage international. — Le rôle des féciaux et des récupérateurs.

§ 3. — *Le moyen âge*. 28

Caractères de l'arbitrage au moyen âge. — Rôle du pape et de l'empereur. — La pratique italienne.

§ 4. — *Les temps modernes*. 29

L'arbitrage par jurisconsultes et commissions mixtes. — Disparition progressive de l'arbitrage à partir du XVIe siècle.

§ 5. — *L'époque contemporaine*. 30

Influence de la Révolution française. — Impulsion donnée par les États-Unis. — Le traité Jay. — Les commissions mixtes. — La pratique anglo-américaine. — L'extension de l'arbitrage. — Le mouvement d'opinion en faveur de l'arbitrage. — L'étude documentaire de l'arbitrage. — Statistique de l'arbitrage moderne.

§ 6. — *Les principaux cas d'arbitrage*. 36

1. — *L'affaire de l'*ALABAMA, p. 36. L'origine du conflit. — La reconnaissance des insurgés par l'Angleterre en qualité de belligérants. — La fourniture d'armes et de navires aux sudistes par le commerce britannique. — Les ruses employées pour la construction et l'armement de l'*Alabama*. Les réclamations des États-Unis. — Refus de l'Angleterre de leur offre d'arbitrage. — Le revirement de l'opinion anglaise : la révision de l'acte de 1819. — Le protocole de 1869, repoussé par le Sénat américain. — Les négociations de 1871 : le traité de Washington; ses trois règles. — Le tribunal de Genève : sa composition et son fonctionnement. — L'incident des réclamations pour pertes indirectes : la déclaration du tribunal du 17 juin 1872. — La sentence du 14 septembre 1872. — Son appréciation au point de vue de la paix et du progrès de l'arbitrage. — Les destinées ultérieures des règles de Washington.

2. — *L'affaire des phoques de Behring*, p. 52. L'importance de la pêche dans la mer de Behring. — Les anciennes prétentions de la Russie. — La cession de la presqu'île d'Alaska aux États-Unis. — Le conflit entre les pêcheurs canadiens et les autorités américaines. — Le compromis de 1892. — Le tribunal de Paris : sa composition et son fonctionnement. — Les thèses des parties. — La sentence du 15 août 1893. — Les pouvoirs exceptionnels donnés au tribunal. — Le règlement annexé à la sentence : son insuffisance; sa révision. — La convention à quatre de 1911. — Importance et originalité de cet arbitrage.

3. — *L'affaire de la frontière des Andes*, p. 62. L'origine et le développement du conflit entre le Chili et la République Argentine. — Le traité de 1881. — Les difficultés de son application. — Le compromis de 1896. — Les travaux de la commission nommée par la reine Victoria. — La sentence du 20 novembre 1902 du roi Edouard VII. — Les critiques formulées contre elle. — La configuration géologique des Andes : les phénomènes de *capture*. — L'acceptation de la sentence par les parties.

SECTION II. — **Le droit coutumier arbitral**. 70

Les usages dégagés de la pratique arbitrale. — Leur codification par l'Institut de droit international. — Le compromis ; sa forme, son importance.

§ 1er. — *L'objet du litige* 72

Le domaine de l'arbitrage. — Distinction entre l'opportunité et la possibilité du recours à l'arbitrage. — Enseignements de la pratique : extension progressive du domaine de l'arbitrage.

§ 2. — *Le choix des arbitres*. 76

Le système de la commission mixte. — L'arbitrage par souverain. — Leurs avantages et leurs inconvénients. — Le croisement des deux systèmes : le tribunal, la fréquence de son emploi.

§ 3. — *Les pouvoirs des arbitres* 78

La compétence des arbitres. — Leur droit de la fixer en interprétant le compromis. — Le droit à appliquer. — La clause d'amiable répartition. — Comment, dans le silence du compromis, l'arbitre doit appliquer le droit. — Le refus de statuer.

§ 4. — *La procédure*. 85

Les règlements de procédure. — La procédure écrite. — Le débat oral. — La procédure par défaut.

§ 5. — *La sentence*. 87

La forme de la sentence. — L'indication des motifs. — La signature et le dissentiment des arbitres. — Les effets de la sentence. — La relativité de la chose jugée. — L'interprétation de la sentence. — Sa révision. — Son exécution. — Le refus d'exécution, en cas d'excès de pouvoir. — Les défauts de la justice facultative.

CHAPITRE II. — **LA JUSTICE FACULTATIVE RÉGLEMENTÉE** 95

SECTION I. — **Le règlement de procédure** 97

La convention de 1907. — Son économie : codification du droit coutumier; précisions nouvelles, la nationalité des arbitres, les motifs et la forme de la sentence, relativité de la chose jugée, procédure sommaire. — Le caractère facultatif du règlement.

SECTION II. — **La Cour permanente d'arbitrage**. . . 100

L'objectif de la Conférence de 1899. — Pourquoi il n'a pas été réalisé. — Traits caractéristiques de la Cour d'arbitrage : siège, réunions occasionnelles, greffe, personnel, les listes d'arbitres, fonctionnement. — Appréciation de l'œuvre de la Conférence de la Paix. — Activité de la Cour : son inauguration. son installation, son premier procès, statistique des affaires jugées, les dépenses de la Cour. La Cour est plus accessible aux États d'Europe. — Composition de ses tribunaux, prépondérance des juges tiers, sélection d'arbitres. — Valeur des sentences rendues : les deux fonctions de l'arbitrage; instrument de justice et de paix.

1. — *L'affaire des pêcheries de l'Atlantique*, p. 108. L'origine du conflit : la convention de 1818. — Le compromis de 1909. — La composition du tribunal. — Les agents et conseils des parties. — Les débats oraux. — Les questions litigieuses : les thèses en présence. — La décision du tribunal : condamnation de la théorie des servitudes; limitation du droit de réglementation de la Grande-Bretagne; recommandation de règles pour l'avenir; calcul de la mer territoriale dans les baies. — Dissentiment de M. Drago.

2. — *L'affaire des déserteurs de Casablanca*, p. 117. L'origine du conflit : l'incident du 25 septembre 1908, sa gravité. — Le compromis du 25 novembre 1908. — Le choix des arbitres. — Les délibérations du tribunal à huis clos. — Les questions litigieuses : les thèses en présence. — La sentence du 22 mai 1909 : chef-d'œuvre d'habileté juridique et d'adresse diplomatique. Son appréciation au point de vue théorique et pratique.

SECTION III. — **Tentatives d'établissement d'une juridiction vraiment permanente**. 127

Les défauts de la Cour permanente d'arbitrage; leur remède.

§ 1er. — *La Cour internationale des prises.* 129

Le jugement des prises. — Garanties réclamées par les neutres. — La deuxième Conférence de la Paix et la convention du 18 octobre 1907. — La Cour des prises : sa composition; sa compétence; ses pouvoirs. — Le droit applicable. — La Conférence navale de Londres. — Le projet de déclaration. — Les raisons de sa non-ratification.

§ 2. — *La Cour de justice arbitrale.* 134

Les projets soumis à la deuxième Conférence de la Paix. — L'initiative des États-Unis. — La Cour proposée : sa composition; son fonctionnement. — Le désaccord sur le choix des juges : l'exagération de l'idée de l'égalité des États. — Le vœu de la Conférence de La Haye. — L'attitude ultérieure des États-Unis.

§ 3. — *La Cour de justice centre-américaine* 139

Les cinq Républiques de l'Amérique centrale; leurs tendances fédératives; leurs tentatives d'établissement d'un tribunal permanent. — La convention de 1907 : la Cour de justice, sa compétence, sa composition, son siège, son inauguration en 1908. — Le rôle des États-Unis et l'attitude de l'opinion américaine. — L'activité de la Cour, la première affaire; l'activité judiciaire, l'activité extra-judiciaire; le conflit relatif au traité entre les États-Unis et le Nicaragua de 1914; les procès intentés par Costa-Rica et le Salvador contre le Nicaragua; les arrêts de 1916 et 1917; le refus du Nicaragua de s'y soumettre. — Examen critique de l'affaire : le danger de l'action judiciaire dans les affaires politiques. — Le non-renouvellement de la Cour. — L'attitude ultérieure des États-Unis : la Conférence des Républiques centre-américaines à Washington. — La convention de 1923 relative à l'établissement d'un tribunal centre-américain. — Caractères de la nouvelle juridiction : défaut de siège fixe; personnel variable; compétence obligatoire, avec réserve de la souveraineté et de l'indépendance des États; procédure minutieusement réglée.

Section IV. — **La Cour permanente de justice internationale** 155

L'application de l'article 14 du Pacte de la Société

des Nations. — Les travaux du comité des juristes de La Haye. — Le vote unanime de l'Assemblée de la Société. — L'inauguration de la Cour. — L'élaboration de son règlement.

§ 1er. — *L'organisation de la Cour*. 157

Le problème à résoudre : sa solution grâce à la Société des Nations. — La composition de la Cour. — La désignation des candidats. — L'élection des juges. — Les pays représentés. — L'inamovibilité des juges. — Leur incompatibilité avec d'autres fonctions. — Leurs privilèges et leur rétribution. — Le siège et l'organisation de la Cour. — Son fonctionnement. — La répudiation de juges. — La participation des juges nationaux. — Les chambres de la Cour.

§ 2. — *La compétence de la Cour*. 166

Les justiciables de la Cour : exclusion des particuliers; admission des États étrangers à la Société des Nations, conditions posées par le Conseil. — La compétence de la Cour; raisons pour lesquelles on ne l'a pas voulue obligatoire. — Le droit à appliquer par la Cour; application exceptionnelle des règles de l'équité. — La codification du droit international. — La compétence consultative.

§ 3. — *La procédure suivie devant la Cour*. 175

Principaux traits de la procédure : les langues usitées; la publicité des débats; la procédure par défaut; faculté pour les juges de la minorité d'indiquer leur opinion; la relativité de la chose jugée; la procédure de révision; la mise en cause et la tierce intervention; les dépenses générales et les frais des procès.

§ 4. — *Les rapports de la Cour avec la Cour d'arbitrage*. 177

Coexistence des deux Cours. — Libre concurrence en matière de justice facultative. — Leur probable différenciation.

§ 5. — *La valeur de la Cour*. 178

Les avantages offerts. — L'indépendance de la Cour vis-à-vis de la Société des Nations; déclarations du représentant du Conseil, du secrétaire général et du président de la Cour. — Influence de la Cour sur la formation d'une jurisprudence et sur l'évolution ultérieure de la justice internationale : discours d'inauguration de son président.

§ 6. — *Le fonctionnement de la Cour* 184

Les États participants; l'attitude des États-Unis. — L'activité de la Cour : ses avis sur des questions relatives à l'organisation internationale du travail, au différend anglo-français touchant la nationalité en Tunisie et au Maroc, au statut de la Carélie orientale, à la protection des minorités allemandes et aux biens des colons d'origine allemande en Pologne, à l'affaire de Jaworzina ; le premier procès contentieux : l'affaire du *Wimbledon*. — Le conflit italo-grec de 1923. — Les publications de la Cour.

CHAPITRE III. — **LA JUSTICE OBLIGATOIRE.** 193

Ses traits caractéristiques. — L'arbitrage obligatoire; ses différences avec l'arbitrage facultatif; ses origines historiques; son développement à la fin du XIX^e^ siècle; les clauses compromissoires; les traités d'arbitrage.

SECTION I. — **Les tentatives des Conférences de La Haye** 198

§ 1^er^. — *La première Conférence de la Paix.* 198

Son programme en matière d'arbitrage obligatoire. — L'opposition de l'Allemagne. — La réserve de conclure de nouveaux accords. — Le développement de l'arbitrage obligatoire de 1899 à 1907.

§ 2. — *La deuxième Conférence de la Paix.* 201

Les projets en présence. — La résolution de la Conférence. — L'économie du projet adopté, la formule générale, la liste, le tableau. — L'opposition de l'Allemagne. — L'analyse de ses objections : — 1. L'autonomie législative; 2. L'autonomie judiciaire; 3. L'interprétation des traités collectifs; 4. La difficulté de définir les conflits d'ordre juridique; 5. La valeur des réserves; 6. La nécessité de conclure dans chaque cas un compromis. — Le principe de l'unanimité dans les conférences diplomatiques. — L'acte final de la Conférence.

SECTION II. — **Le droit positif** 213

§ 1^er^. — *Les résultats de la deuxième Conférence de la Paix.* 214

1. — *Le devoir international.* — La faculté des tiers de rappeler aux États en conflit que la Cour d'arbitrage leur est ouverte.

2. — *Le compromis obligatoire.* — La compétence exceptionnelle de la Cour d'arbitrage.

3. — *La convention Porter.* — Les événements du Vénézuéla de 1902. — La doctrine de Drago. — La convention de 1907 sur la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes contractuelles; son domaine d'application; portée de l'obligation arbitrale; rôle spécial des arbitres.

§ 2. — *Les progrès de l'arbitrage obligatoire depuis 1907 jusqu'à la guerre de* 1914. 222

L'échec des tentatives faites en vue de la conclusion d'un traité collectif d'arbitrage. — Le développement de l'arbitrage obligatoire par traités individuels. — Les traités américains de 1911; l'opposition du président Roosevelt. — Les traités sans réserves. — Statistique de l'arbitrage obligatoire à la veille de la grande guerre.

§ 3. — *Le dernier état de l'arbitrage obligatoire.* . . . 228

Les clauses compromissoires. — Les traités d'arbitrage conclus de 1921 à 1924. — Les tribunaux arbitraux mixtes établis par les traités de paix. — L'arbitrage obligatoire dans le cadre de la Société des Nations.

SECTION III. — **La justice obligatoire dans la Société des Nations.** 232

§ 1er. — *L'arbitrage obligatoire* 232

L'article 12 du Pacte. — Le domaine de l'arbitrage d'après l'article 13. — Dans quelle mesure il y a obligation d'y recourir.

§ 2. — *La compétence obligatoire de la Cour permanente de justice internationale.* 235

1° La disposition facultative du statut; nombre des États l'ayant acceptée. — Les accords récents prévoyant l'emploi éventuel de la Cour. — La citation directe devant la Cour. — Cas dans lesquels un compromis spécial est nécessaire. — Pouvoir de la Cour de statuer sur la question préalable de l'existence de l'obligation. — Les résolutions de l'Institut de droit international en 1922.

2° Les clauses compromissoires : différends relatifs à l'interprétation ou à l'application des traités où elles sont insérées; difficultés ayant trait au régime des fleuves, au transit par chemin de fer, aux formalités douanières, au régime interna-

tional des voies ferrées et des ports maritimes; conflits concernant le régime des minorités; litiges relatifs à l'organisation internationale du travail.

3° La concurrence entre la Cour de justice et la Cour d'arbitrage : distinction à faire.

§ 3. — *La sanction des décisions arbitrales ou judiciaires* 246

L'article 13, alinéa 4, du Pacte. — Les pouvoirs du Conseil de la Société des Nations. — Application de la règle aux différends relatifs à l'organisation internationale du travail.

CONCLUSION 249

I. — Les compléments réclamés par la justice obligatoire : l'action des particuliers intéressés; la compétence pénale des tribunaux internationaux.

II. — Les conditions des progrès futurs : l'heureuse expérience de la Cour de justice; l'amélioration du droit international; le renforcement de l'organisation internationale; le raffermissement de la paix; l'avancement de la moralité internationale.

ANNEXES.

I. — Projet de règlement pour la procédure arbitrale internationale adopté par l'Institut de droit international le 28 août 1875. 259

II. — Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux signée à La Haye le 18 octobre 1907 266

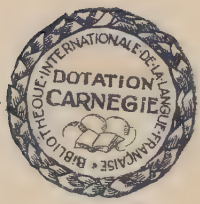
III. — Déclaration relative à l'arbitrage obligatoire contenue dans l'Acte final de la deuxième conférence de la Paix. 280

IV. — Statut de la Cour permanente de justice internationale adopté par l'Assemblée de la Société des Nations le 13 décembre 1920. 281

V. — Règlement de la Cour permanente de justice internationale adopté par la Cour de 24 mars 1922. 296

TABLE DES MATIÈRES. 317

COULOMMIERS
Imprimerie Paul Brodard.
4032-5-24


BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE LA LANGUE FRANÇAISE
DOTATION
CARNEGIE

FEB 23 '71

DARTMOUTH COLLEGE
3 3311 00965 2423

341.6
P759j2